Tribunal de Contas da União
Secretaria das Sessões

ATA Nº 28, DE 04 DE AGOSTO DE 2010

- SESSÃO ORDINÁRIA -

PLENÁRIO

APROVADA EM 10 DE AGOSTO DE 2010
PUBLICADA EM 11 DE AGOSTO DE 2010

ACÓRDÃOS Nºs 1869 a 1881, 1882 a 1926 e 1928

ATA Nº 28, DE 4 DE AGOSTO DE 2010
(Sessão Ordinária do Plenário)

Presidente: Ministro Ubiratan Aguiar
Representante do Ministério Público: Procurador-Geral Lucas Rocha Furtado
Secretário das Sessões: AUFC Odilon Cavallari de Oliveira
Subsecretária do Plenário: AUFC Marcia Paula Sartori

À hora regimental, com a presença dos Ministros Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro, dos Auditores Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho e do Representante do Ministério Público, Procurador-Geral Lucas Rocha Furtado, a Presidência registrou a ausência do Auditor Weder de Oliveira, em férias, e declarou aberta a sessão ordinária do Plenário.

COMUNICAÇÕES (v. inteiro teor no Anexo I a esta Ata)

Da Presidência:
Reunião da Equipe Técnica do Planejamento Estratégico da Organização das Instituições Supremas de Controle da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (OISC/CPLP);
Início da 3ª edição do curso de Especialização em Auditoria e Controle Governamental, iniciativa conjunta do Instituto Serzedello Correa com a Secretaria Federal de Controle Interno da Controladoria-Geral da União;
Aprovação pelo Plenário da proposta orçamentária deste Tribunal para o exercício financeiro de 2011; e
Esclarecimento sobre a proposta de projeto de lei, divulgada pela União dos Auditores Federais de Controle Externo - Auditar, com vistas a regulamentar novo plano de carreira do quadro de pessoal do TCU.

Do Ministro Benjamin Zymler:
Lançamento da edição número 115 da Revista do TCU, referente ao segundo quadrimestre de 2009.

Do Ministro Aroldo Cedraz:
Edição dos Decretos 7.232 e 7.233 e da Medida Provisória 495, que estabeleceram medidas destinadas a conferir maior autonomia administrativa às universidades federais brasileiras e a disciplinar o relacionamento daquelas Instituições Federais de Ensino e das Instituições Científicas e Tecnológicas com as Fundações de Apoio.

MEDIDA CAUTELAR (v. inteiro teor no Anexo II a esta Ata)

O Plenário referendou, nos termos do disposto no § 1º do art. 276 do Regimento Interno deste Tribunal, a medida cautelar exarada no processo nº TC-020.064/2010-1, pelo Ministro Augusto Nardes, para que a Universidade Federal do Paraná - UFPR suspenda todos os atos administrativos decorrentes do Pregão Eletrônico nº 00059/2009.

SORTEIO ELETRÔNICO DE RELATOR DE PROCESSOS

De acordo com o parágrafo único do artigo 28 do Regimento Interno e nos termos da Portaria da Presidência nº 126/2009, realizou-se sorteio eletrônico dos seguintes processos:

Data do sorteio: 29/07/2010

Processo: 005.808/2007-2
Interessado: Prefeitura Municipal de Marcelino Vieira - RN
Motivo do sorteio: Recurso de Reconsideração (Acórdão)
Tipo do sorteio: Sorteio de Relator de Processos - 1a. Câmara
Relator sorteado: Ministro AUGUSTO NARDES

Processo: 006.504/2008-0
Interessado: Prefeitura Municipal de Saboeiro - CE
Motivo do sorteio: Recurso de Reconsideração (Acórdão)
Tipo do sorteio: Sorteio de Relator de Processos - 2a. Câmara
Relator sorteado: Ministro AROLDO CEDRAZ

Processo: 007.375/2009-3
Interessado: FUNDAÇÃO NACIONAL DE SAÚDE - MS, Prefeitura Municipal de Capitão Gervásio Oliveira - PI
Motivo do sorteio: Recurso de Reconsideração (Acórdão)
Tipo do sorteio: Sorteio de Relator de Processos - 1a. Câmara
Relator sorteado: Ministro WALTON ALENCAR RODRIGUES

Processo: 008.551/2003-8
Interessado: TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO - TCU
Motivo do sorteio: Recurso de Revisão ao Plenário contra Acórdão
Tipo do sorteio: Sorteio de Relator de Processos - Plenário
Relator sorteado: Ministro AROLDO CEDRAZ

Processo: 009.542/2003-3
Interessado: 12º BATALHÃO DE SUPRIMENTO, MINISTÉRIO DA DEFESA (EXTINTA)
Motivo do sorteio: Recurso de Reconsideração (Acórdão)
Tipo do sorteio: Sorteio de Relator de Processos - Plenário
Relator sorteado: Ministro AUGUSTO NARDES

Processo: 011.213/2003-2
Interessado: /COMPANHIA ENERGÉTICA DO PIAUÍ - CEPISA
Motivo do sorteio: Recurso de Reconsideração (Acórdão)
Tipo do sorteio: Sorteio de Relator de Processos - 2a. Câmara
Relator sorteado: Ministro RAIMUNDO CARREIRO

Processo: 014.922/2002-5
Interessado: TCE-PE/TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE PERNAMBUCO
Motivo do sorteio: Recurso de Reconsideração (Acórdão)
Tipo do sorteio: Sorteio de Relator de Processos - Plenário
Relator sorteado: Ministro AUGUSTO NARDES

Processo: 018.558/2009-1
Interessado: Não há
Motivo do sorteio: Pedido de Reexame (Acórdão)

Tipo do sorteio: Sorteio de Relator de Processos - Plenário
Relator sorteado: Ministro WALTON ALENCAR RODRIGUES

Data do sorteio: 03/08/2010

Processo: 003.351/2004-2
Interessado: FUNDAÇÃO NACIONAL DE SAÚDE - MS
Motivo do sorteio: Recurso de Reconsideração (Acórdão)
Tipo do sorteio: Sorteio de Relator de Processos - Plenário
Relator sorteado: Ministro BENJAMIN ZYMLER

Processo: 009.590/2006-5
Interessado: SECEX-MA/SECRETARIA DE CONTROLE EXTERNO NO MA
Motivo do sorteio: Recurso de Reconsideração (Acórdão)
Tipo do sorteio: Sorteio de Relator de Processos - 2a. Câmara
Relator sorteado: Ministro BENJAMIN ZYMLER

Processo: 010.733/2005-4
Interessado: CONGRESSO NACIONAL
Motivo do sorteio: Pedido de Reexame (Acórdão)
Tipo do sorteio: Sorteio de Relator de Processos - Plenário
Relator sorteado: Ministro WALTON ALENCAR RODRIGUES

Processo: 011.459/2004-0
Interessado: FUNDAÇÃO NACIONAL DE SAÚDE - MS
Motivo do sorteio: Recurso de Reconsideração (Acórdão)
Tipo do sorteio: Sorteio de Relator de Processos - 2a. Câmara
Relator sorteado: Ministro RAIMUNDO CARREIRO

Processo: 012.720/2006-3
Interessado: SENAI - DEPARTAMENTO REGIONAL/RN - MTE
Motivo do sorteio: Recurso de Reconsideração (Acórdão)
Tipo do sorteio: Sorteio de Relator de Processos - 1a. Câmara
Relator sorteado: Ministro VALMIR CAMPELO

Processo: 017.177/2008-2
Interessado: UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO PARANÁ - MEC, ENTIDADES/ÓRGÃOS DO GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, ENTIDADES/ÓRGÃOS DO GOVERNO DO ESTADO DA BAHIA e outros
Motivo do sorteio: Pedido de Reexame (Acórdão)
Tipo do sorteio: Sorteio de Relator de Processos - Plenário
Relator sorteado: Ministro JOSÉ MÚCIO MONTEIRO

Processo: 024.287/2007-6
Interessado: SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO AGROPECUÁRIO E COOPERATIVISMO - MAPA
Motivo do sorteio: Recurso de Reconsideração (Acórdão)
Tipo do sorteio: Sorteio de Relator de Processos - 1a. Câmara
Relator sorteado: Ministro WALTON ALENCAR RODRIGUES

Processo: 030.209/2008-3
Interessado: AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES - MT
Motivo do sorteio: Pedido de Reexame (Acórdão)
Tipo do sorteio: Sorteio de Relator de Processos - Plenário
Relator sorteado: Ministro VALMIR CAMPELO

PROCESSOS APRECIADOS POR RELAÇÃO

O Tribunal Pleno aprovou as relações de processos a seguir transcritas e proferiu os Acórdãos de nºs 1869 a 1881, incluídos no Anexo III desta Ata.

RELAÇÃO Nº 36/2010 – Plenário
Relator – Ministro BENJAMIN ZYMLER

ACÓRDÃO Nº 1869/2010 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, ACORDAM, por unanimidade, com fulcro no art. 132, da Resolução TCU n. 191/2006 c/c o art. 237, I, do Regimento Interno deste Tribunal, em conhecer da presente representação, por preencher os requisitos de admissibilidade, e determinar o apensamento do presente processo ao TC 004.018/2010-9, conforme pareceres emitidos nos autos.

1. Processo TC-028.782/2009-1 (REPRESENTAÇÃO)
1.1. Apensos: 017.926/2010-6 (SOLICITAÇÃO)
1.2. Responsável: José Andrias Sarquis (015.306.582-68)
1.3. Interessado: Procuradoria da República no Estado do Acre (26.989.715/0006-77)
1.4. Órgão/Entidade: Governo do Estado do Acre
1.5. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo – AC (SECEX-AC)
1.6. Advogado constituído nos autos: não há.
1.7. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

Ata n° 28/2010 – Plenário
Data da Sessão: 4/8/2010 – Ordinária

RELAÇÃO Nº 27/2010 – Plenário
Relator – Ministro AUGUSTO NARDES

ACÓRDÃO Nº 1870/2010 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, quanto ao processo a seguir relacionado, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 143, incisos III, V alínea "a" e 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, aprovado pela Resolução nº 155/2002, em determinar o arquivamento dos autos, sem prejuízo do alerta e determinação abaixo, de acordo com a manifestação da unidade técnica.

1. Processo TC-013.234/2010-2 (MONITORAMENTO)
1.1. Interessado: Tribunal de Contas da União – TCU.
1.2. Órgão/Entidade: Águas e Esgotos do Piauí S/A – AGESPISA.
1.3. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado do Piauí (SECEX-PI).
1.4. Advogado constituído nos autos: não há.
1.5. Determinações/Recomendações/Orientações/Alerta:

1.5.1. Alertar a Agespisa para a necessidade, na eventualidade da formalização de novos aditivos ao Contrato nº 42/10 com acréscimos de serviços, de adotar os preços referenciais do SINAPI ou de outra tabela oficial de referência, caso os preços unitários contratuais se apresentem mais elevados que estes;

1.6. dar ciência do inteiro teor da presente deliberação ao Presidente do Congresso Nacional e ao Presidente da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, esclarecendo a esta última que, relativamente ao empreendimento em questão, execução de obras de ampliação e melhoria do sistema de esgotamento sanitário – primeira etapa – do município de Teresina/PI (funcional programática: 17.512.0122.1 IN08.0022/2009 – Apoio a sistemas de esgotamento sanitário no Estado do Piauí), foram sanadas as pendências que motivaram sua inclusão no quadro de que trata o art. 9º, § 2º, da Lei nº 12.017 de 12/08/2009 (LDO/2010).

Ata n° 28/2010 – Plenário
Data da Sessão: 4/8/2010 – Ordinária

RELAÇÃO Nº 25/2010 – Plenário
Relator – Ministro AROLDO CEDRAZ

ACÓRDÃO Nº 1871/2010 - TCU - Plenário

Os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no artigo 143, inciso V, alínea "d", do Regimento Interno, c/c o enunciado nº 145 da Súmula de Jurisprudência predominante do Tribunal, em retificar, por inexatidão material, o Acórdão 1155/2010 – TCU – Plenário, prolatado na sessão ordinária de 26/5/2010, Ata nº 17/2010, relativamente aos 3º e 4º parágrafos e na redação dada ao subitem 9.3.a do Acórdão 730/2006 – TCU – Plenário, onde se lê: "Sandro Gonçalves de Souza", leia-se: "Sandro Gonçalves Souza"; e, no subitem 1.2, onde se lê: "Wanderlei Aguilar Miranda", leia-se: "Wanderley Aguilar Miranda", mantendo-se inalterados os demais termos do Acórdão ora retificado, de acordo com os pareceres emitidos nos autos.

1. Processo TC-003.072/2004-6 (TOMADA DE CONTAS ESPECIAL)

1.1. Apensos: 007.248/2009-0 (COBRANÇA EXECUTIVA); 007.249/2009-8 (COBRANÇA EXECUTIVA)

1.2. Responsáveis: Antônio Pereira dos Santos (448.109.976-34); Construtora Jaú Ltda (02.742.667/0001-95); Construtora Sgs Ltda (02.915.899/0001-06); Construtora Sgs Ltda (02.915.899/0001-60); Elimar Nunes Miranda (031.173.996-23); Jean Paul Santos Oliveira (831.551.126-20); Maurício Neres Gusmão (809.055.286-20); Rogério Jardim Gomes (893.740.026-04); Rsa Construtora Ltda (02.692.436/0001-14); Rubisnaldo Sá Aguilar (775.129.446-91); Sandro Gonçalves Souza (989.389.596-00); Valmir Silva Costa (010.522.926-15); Wanderley Aguilar Miranda (337.009.236-00)

1.3. Entidade: Prefeitura Municipal de Padre Paraíso - MG

1.4. Advogado constituído nos autos: Carlos Pinto Coelho Motta (OAB/MG 12.228), Alécia Paolucci N. Bicalho Tostes (OAB/MG 60.929), Leonardo Motta Espírito Santo (OAB/MG 81.884), Maria de Lourdes Flecha de Lima Cançado (OAB/MG 80.050), Fernanda Mendonça dos Santos Figueiredo (OAB/MG 84.375).

ACÓRDÃO Nº 1872/2010 - TCU - Plenário

Os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenário, com fundamento no art. 143, inciso V, alínea "d", do Regimento Interno, c/c o enunciado 145 da Súmula de

Jurisprudência predominante do Tribunal, ACORDAM, por unanimidade, em retificar, por inexatidão material, o Acórdão 398/2010 - TCU - Plenário, prolatado na sessão de 10/3/2010, Ata 7/2010, relativamente ao item "3", onde se lê: "Interessados: Ministério Público/TCU, Maria das Graças de Oliveira Almeida Gracinha Barbosa (CPF 423.798.486-87) e Carioca Christiani Nielsen Engenharia S/A (CNPJ 40.450.769/0004-79)", leia-se: "Interessados: Ministério Público/TCU, Maria das Graças de Oliveira Almeida Gracinha Barbosa (CPF 432.798.486-87) e Carioca Christiani Nielsen Engenharia S/A (CNPJ 40.450.769/0001-26)", mantendo-se inalterados os demais termos do Acórdão ora retificado, de acordo com os pareceres emitidos nos autos.

1. Processo TC-375.225/1995-1 (TOMADA DE CONTAS ESPECIAL)

1.1. Responsável: Maria das Graças de Oliveira Almeida Gracinha Barbosa (432.798.486-87)

1.2. Unidade: Prefeitura Municipal de Ribeirão das Neves – MG.

1.3. Advogados constituídos nos autos: Maria Terra Lauar (OAB/MG 75.451), José Nilo de Castro (OAB/MG 14.656), Adílson José de Oliveira (OAB/MG 24.301), Lilian Maria salvador Guimarães (OAB/MG 84.323), Carla Barcelos de Azevedo (OAB/RJ 99.750) e Alexandre Aroeira Salles (OAB/MG 71.947).

ACÓRDÃO Nº 1873/2010 - TCU - Plenário

Os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenário, com fundamento no artigo 1º, inciso XVII, da Lei 8.443/92, c/c os artigos 15, inciso I, alínea "o", 143, inciso V, alínea "a", 264 e 265, todos do Regimento Interno, em não conhecer da consulta adiante relacionada, por não atender aos requisitos de admissibilidade aplicáveis à espécie, fazendo-se as determinações sugeridas, de acordo com os pareceres emitidos nos autos.

1. Processo TC-014.563/2010-0 (CONSULTA)

1.1. Consulente: Carlos Alberto Fazzio Costa (Delegado de Polícia Federal).

1.2. Órgão: Departamento de Polícia Federal – MJ.

1.3. Advogado constituído nos autos: não há.

1.4. Determinações à 8ª Secex:

1.4.1. enviar cópia da presente deliberação, acompanhada de reprodução das fls. 2/3 do volume principal, ao Departamento de Polícia Federal;

1.4.2. restituir o processo 08200.022408/2007-72 (constituído de 5 volumes), ao Departamento de Polícia Federal, excluindo dos sistemas informatizados do Tribunal, por consequência, os anexos 1 a 5 que compõem o presente processo; e

1.4.3. arquivar os autos.

Ata n° 28/2010 – Plenário
Data da Sessão: 4/8/2010 – Ordinária

RELAÇÃO Nº 32/2010 – Plenário
Relator – Ministro RAIMUNDO CARREIRO

ACÓRDÃO Nº 1874/2010 - TCU - Plenário

VISTOS, relacionados e discutidos este processo de acompanhamento da Oitava Rodada de Licitações com vistas à outorga de concessão para exploração e produção de petróleo e gás natural, realizada pela Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP).

Considerando que a Corte de Contas Federal, por intermédio do Acórdão TCU nº 2.249 – Plenário, já aprovou o Primeiro Estágio e aprovou com ressalvas o Segundo Estágio de acompanhamento;

Considerando que caso o Conselho Nacional de Política Energética - CNPE resolva dar continuidade à Oitava Rodada de Licitações, a análise do TCU ater-se-á ao Terceiro e Quarto estágios;

Considerando que a ANP determinou a retirada de todos os blocos que ainda não haviam sido ofertados;

Considerando que a decisão do Conselho Nacional de Política Energética - CNPE quanto à eventual retomada do certame pode ainda levar um longo tempo;

ACORDAM, os Ministros do Tribunal de Contas da União, por unanimidade, com fundamento o art. 1º, incisos II e IV, da Lei nº 8.443/92 c/c os arts. 143, inciso III e 169, IV, e do Regimento Interno/TCU, c/c art. 40, inciso V, da Resolução TCU n.º 191/2006, em determinar o **Arquivamento** do seguinte processo, encaminhar cópia do presente Acórdão, à Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis.

1. Processo TC-010.512/2006-1 (DESESTATIZAÇÃO)
1.1. Responsável: Haroldo Borges Rodrigues Lima (CPF 046.751.185-34)
1.3. Unidade: Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis - ANP
1.4. Unidade Técnica: Sec. de Fiscalização de Desestatização (SEFID)
1.5. Advogado constituído nos autos: não há.

Ata n° 28/2010 – Plenário
Data da Sessão: 4/8/2010 – Ordinária

RELAÇÃO Nº 35/2010 – Plenário
Relator – Ministro JOSÉ JORGE

ACÓRDÃO Nº 1875/2010 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no art. 26 da Lei n.º 8.443, de 1992, c/c os arts. 217 e 143, inciso V, alínea *b*, do Regimento Interno, em autorizar, conforme solicitado, o pagamento das multas impostas, por meio do Acórdão TCU nº 1.141/2010 - Plenário, aos Srs. João Francisco Albuquerque de Oliveira e Djenal Vieira da Silva, em 12 (doze) parcelas mensais, corrigidas monetariamente, conforme a deliberação original, fixando o vencimento da primeira em 15 (quinze) dias, a contar da notificação, e o das demais em 30 (trinta) dias, na forma da legislação em vigor, alertando os responsáveis de que a falta de recolhimento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor e de que é necessário o encaminhamento dos comprovantes de pagamentos das parcelas a este Tribunal, de acordo pareceres emitidos nos autos:

1. Processo TC-023.524/2009-4 (DENÚNCIA)
1.1. Responsáveis: Djenal Vieira da Silva (944.914.105-34); José Cardoso Matos (021.950.625-68); João Francisco Albuquerque de Oliveira (199.678.965-15); Prefeitura Municipal de Gararu/SE (13.112.669/0001-17)
1.2. Entidade: Município de Gararu - SE
1.3. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo - SE (SECEX-SE)
1.4. Advogado constituído nos autos: Juheina Virginia Magalhães de Almeida Lima (OAB/BA n.º 26.105)
1.5. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 1876/2010 - TCU – Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 143, inciso V, alínea **a**, e 232, § 2º, do Regimento Interno, e art. 63, parágrafo único, da Resolução TCU nº 191/2006, em não conhecer da presente solicitação de auditoria, por falta de legitimidade do requerente, e promover o apensamento do processo ao TC 029.817/2009-3, sem prejuízo de fazer as comunicações devidas, de acordo com os pareceres emitidos nos autos:

1. Processo TC-012.121/2010-0 (SOLICITAÇÃO)
1.1. Interessado: Deputado Estadual Mario Marques
1.2. Entidade: Município de Nova Iguaçu/RJ
1.3. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo – RJ (SECEX-RJ)
1.4. Advogado constituído nos autos: não há.
1.5. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

RELAÇÃO Nº 37/2010 – Plenário
Relator – Ministro-Substituto AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI

ACÓRDÃO Nº 1877/2010 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão de tagColegiado, com fundamento no art. 1º, inciso II e 41, da Lei 8.443/92, c/c o art. 1º, inciso II, 17, inciso VI, 143, inciso III, 239, 250, inciso II, todos do Regimento Interno, ACORDAM, por unanimidade, em fazer as determinações sugeridas.

1. Processo TC-007.516/2010-0 (RELATÓRIO DE ACOMPANHAMENTO)
1.1. Interessado: 5ª Secretaria de Controle Externo - TCU ()
1.2. Órgão/Entidade: Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial - Departamento Nacional
1.3. Unidade Técnica: 5ª Secretaria de Controle Externo (SECEX-5)
1.4. Advogado constituído nos autos: não há.
1.5. Determinações/Recomendações/Orientações:
1.5.1 Recomendar aos Departamentos Nacionais do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial e do Serviço Social da Indústria que incluam, nos respectivos relatórios de gestão anuais, relatório de apuração dos recursos alocados no exercício para alcance das metas previstas no Protocolo de Compromisso firmado com o MEC, MTE e MF, explicitando a memória de cálculo por DR e o resultado consolidado em nível nacional, bem como a origem das informações relativas às receitas auferidas e às despesas realizadas, utilizadas para apuração da meta, indicando, sempre que possível, a correspondência com os dados constantes dos demonstrativos/lançamentos contábeis oficiais;
1.5.2 Encaminhar cópia desta deliberação aos Departamentos Nacionais do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial e do Serviço Social da Indústria.

ACÓRDÃO Nº 1878/2010 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenário, quanto ao processo a seguir relacionado, com fundamento no art. 143, inciso V, alínea "e", do Regimento Interno, ACORDAM, por unanimidade, em prorrogar, o prazo do subitem 9.1.4 do Acórdão 1.196/2010-TCU-Plenário, por mais 30 (trinta) dias, contados do término do prazo anteriormente estabelecido.

1. Processo TC-021.247/2008-5 (RELATÓRIO DE AUDITORIA)

1.1. Apensos: 021.152/2008-0 (RELATÓRIO DE AUDITORIA); 021.246/2008-8 (RELATÓRIO DE AUDITORIA)

1.2. Interessados: Agência Nacional de Energia Elétrica - Mme (02.270.669/0001-29); Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis - Mme (02.313.673/0001-27); Banco Nacional de Desenvolvimento Ecônomico e Social - Mdic (33.657.248/0001-89); Casa Civil da Presidência da República; Centro de Pesquisa de Energia Elétrica - Mme (42.288.886/0001-60); Comissão Nacional de Energia Nuclear (00.402.552/0001-26); Eletrobras (00.001.180/0002-07); Eletrobrás Termonuclear S.A. - Grupo Eletrobras - Mme (42.540.211/0001-67); Epe (06.977.747/0002-61); Instituto Brasileiro do Meio Ambiente-es (03.659.166/0008-89); Ministério de Minas e Energia; Ministério do Meio Ambiente; Petróleo Brasileiro S.A. - Mme (33.000.167/0001-01)

1.3. Órgão/Entidade: Agência Nacional de Energia Elétrica - Mme; Empresa de Pesquisa Energética - Mme; Ministério de Minas e Energia

1.4. Unidade Técnica: Sec. de Fiscalização de Desestatização (SEFID)

1.5. Advogado constituído nos autos: Idmar de Paula Lopes (OAB/DF 24.882)

1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

Ata n° 28/2010 – Plenário
Data da Sessão: 4/8/2010 – Ordinária

RELAÇÃO Nº 29/2010 – Plenário
Relator – Ministro-Substituto MARCOS BEMQUERER COSTA

ACÓRDÃO Nº 1879/2010 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 143, incisos III e V, alínea **a**, 169, inciso IV, e 237, inciso VI, do Regimento Interno/TCU, aprovado pela Resolução n. 155/2002, em conhecer da presente Representação, para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente, promovendo, em seguida, o arquivamento dos autos, de acordo com o parecer da Secex/AC:

1. Processo TC-022.800/2009-4 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Interessado: Secretaria de Controle Externo no Acre (Secex/AC).

1.2. Órgão/Entidade: Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia do Acre – Crea/AC.

1.3. Unidade Técnica: Secex/AC.

1.4. Advogado constituído nos autos: não há.

1.5. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

Ata n° 28/2010 – Plenário
Data da Sessão: 4/8/2010 – Ordinária

RELAÇÃO Nº 22/2010 – Plenário
Relator – Ministro-Substituto ANDRÉ LUÍS DE CARVALHO

ACÓRDÃO Nº 1880/2010 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão de Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no art. 47 da Lei nº 8.443/1992, c/c os arts. 143, inciso V, “g”, do Regimento Interno/TCU, aprovado pela Resolução nº 155/2002, em converter os presentes autos em

tomada de contas especial; e fazer as seguintes determinações, de acordo com os pareceres emitidos nos autos:

1. Processo TC-003.454/2005-8 (RELATÓRIO DE AUDITORIA)

1.1. Responsáveis: Alfredo Soubihe Neto (CPF 020.109.818-04); Carlos Henrique Carrato (CPF005.489.879-04); Dirceu Cesar Façanha (CPF 178.409.617-20); Egesa Engenharia S.A. (CNPJ 17.186.461/0001-01); Italo Mazzoni da Silva (CPF 290.214.217-04); Jesus de Brito Pinheiro (CPF 003.449.313-15); Jose Gilvan Pires de Sá (CPF 215.560.598-68); Jose Roberto Paixão (CPF 211.829.657-68); José Francisco dos Santos (CPF 040.700.386-04); José Henrique Coelho Sadok de Sá (CPF 160.199.387-00); Maciste Granha de Mello Filho (CPF 337.065.577-20); Maurício Hasenclever Borges (CPF 006.996.756-34); Rômulo Fontenelle Morbach (CPF 000.110.882-49); Via Engenharia S.A. (CNPJ 00.584.755/0001-80); e Wolney Wagner de Siqueira (CPF 020.432.201-44).

1.2. Órgão/Entidade: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – Dnit e Secretaria de Infraestrutura do Estado de Tocantins – Seinf/TO.

1.3. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Obras 2 (Secob-2).

1.4. Advogado constituído nos autos: não há.

1.5. Determinar à Secob-2 que:

1.5.1. promova a **citação** dos responsáveis abaixo identificados, com base no subitem 9.2.1 do Acórdão nº 2.439/2008-TCU-Plenário c/c art. 12, inciso II, da Lei n° 8.443/1992 e art. 202, inciso II, do RITCU, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, apresentem alegações de defesa ou, em face do art. 16, § 2°, b, da Lei nº 8.443/1992, recolham solidariamente aos cofres do Dnit os valores abaixo, atualizados e acrescidos de juros de mora desde as datas correspondentes até a data do efetivo pagamento:

1.5.1.1. Maurício Hasenclever Borges – CPF 006.996.756-34, Diretor Geral/DNER;

1.5.1.2. Alfredo Soubihe Neto – CPF 020.109.818-04, Diretor de Engenharia Rodoviária - DNER;

1.5.1.3. José Francisco dos Santos – CPF 040.700.386-04, Diretor de Administração e Finanças;

1.5.1.4. Via Engenharia S.A. – CNPJ 00.584.755/0001-80, integrante do Consórcio Via/Egesa Engenharia S. A.;

1.5.1.5. Egesa Engenharia S.A. – CNPJ 17.186.461/0001-01, integrante do Consórcio Via/EGESA Engenharia S. A.;

1.5.1.6. Maciste Granha de Melo Filho – CPF 337.065.577-20, Diretor Executivo;

1.5.1.7. José Gilvan Pires de Sá – CPF: 215.560.598-68, Diretor de Administração e Finanças;

1.5.1.8. Wolney Wagner de Siqueira – CPF 020.432.201-44, Diretor de Engenharia Rodoviária;

1.5.1.9. Ítalo Mazzoni da Silva – CPF 290.214.217-04, Diretor de Operações Rodoviárias;

1.5.1.10. Jesus de Brito Pinheiro – CPF 003.449.313-15, Diretor de Operações Rodoviárias;

1.5.1.11. Carlos Henrique Carrato – CPF 005.489.879-04, Diretor de Desenvolvimento Tecnológico;

1.5.1.12. Dirceu Cesar Façanha – CPF 178.409.617-20, Chefe de Assessoria Técnica;

1.5.1.13. José Henrique Coelho S. de Sá – CPF 160.199.387-00, Chefe de Assessoria de Planejamento;

1.5.1.14. José Roberto Paixão – CPF 211.829.657-68, Procurador Geral;

1.5.1.15. Rômulo Fontenelle Morbach – CPF 000.110.882-49, Procurador Geral.

Ato impugnado: aprovação de preços do Contrato nº 47/97 com sobrepreço, o que levou ao superfaturamento da avença (executada pelo Consórcio Via/Egesa, terceira diretamente beneficiada que concorreu para o cometimento da irregularidade).

Dispositivos violados: art. 3º da Lei n° 8.666/1993 e princípio da economicidade.

Quantificação do débito:

DATA DE REFERÊNCIA	DÉBITO
JULHO/1998	R$ 320.620,63
AGOSTO/1998	R$ 183.002,64
SETEMBRO/1998	R$ 156.516,06
JUNHO/1998	R$ 451.567,22

Valor total atualizado até 29/3/2010: R$ 3.025.565,80 (três milhões, vinte e cinco mil, quinhentos e sessenta e cinco reais e oitenta centavos). Este valor foi obtido pela soma do principal (R$ 2.245.752,12) com atualização monetária e juros de mora (R$ 779.813,68).

1.5.2. encaminhe aos responsáveis cópia desta deliberação, acompanhada de cópia da instrução de fls. 935/938, bem como do relatório constante das fls. 863/870, v. 4, e do Acórdão nº 1.180/2009 – TCU – Plenário, para subsídio de suas alegações de defesa.

ACÓRDÃO Nº 1881/2010 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão de Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no art. 113, § 1º, da Lei nº 8.666/1993, c/c os arts. 143, inciso V, 235, 237, inciso VII e parágrafo único, e 250, inciso I, do Regimento Interno/TCU, aprovado pela Resolução nº 155/2002, em conhecer da presente Representação, para, no mérito, considerá-la improcedente; indeferir o pedido de medida cautelar; e fazer as seguintes determinações, de acordo com os pareceres emitidos nos autos:

1. Processo TC-017.088/2010-0 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Interessada: Monte Sinai Service Locação de Mão-de-Obra Ltda. (CNPJ 06.948.355/0001-93).

1.2. Órgão/Entidade: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – Ibama/MMA.

1.3. Unidade Técnica: 8ª Secretaria de Controle Externo (Secex-8).

1.4. Advogado constituído nos autos: Nerylton Thiago Lopes Pereira, OAB/DF 24.749.

1.5. Determinar à 8ª Secex que:

1.5.1. encaminhe cópia desta deliberação, acompanhada de cópia da instrução de fls. 89/91, ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – Ibama e à interessada;

1.5.2. arquive os presentes autos.

Ata n° 28/2010 – Plenário
Data da Sessão: 4/8/2010 – Ordinária

PROCESSOS APRECIADOS DE FORMA UNITÁRIA

Por meio de apreciação unitária de processos, o Plenário proferiu os Acórdãos de nºs 1882 a 1926, a seguir transcritos e incluídos no Anexo IV desta Ata, juntamente com os relatórios e votos.

ACÓRDÃO Nº 1882/2010 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 011.455/2010-1.
2. Grupo I – Classe II – Assunto: Solicitação do Congresso Nacional.
3. Interessado: Senado Federal.
4. Órgão: Governo do Estado de Pernambuco.

5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade: Sec. de Macroavaliação Governamental (Semag).
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Solicitação do Congresso Nacional recomendando o acompanhamento da aplicação dos recursos decorrentes de operação de crédito externo, com garantia da União, firmada entre o Governo do Estado de Pernambuco e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), autorizada pelo Senado Federal por meio da Resolução n. 12, de 29/4/2010, no valor de até US$ 15.000.000,00 (quinze milhões de dólares);

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. conhecer da presente solicitação, por estarem presentes os requisitos de admissibilidade previstos no art. 232, inciso I, do Regimento Interno do TCU e art. 4º, inciso I, alínea "a" da Resolução – TCU n. 215, de 20/8/2008;

9.2. informar à Presidência do Senado Federal de que foram atendidos, na formalização da contratação da operação de crédito externo celebrada entre o Governo do Estado de Pernambuco e o Banco Interamericano de Desenvolvimento, autorizada pelo Senado Federal por meio da Resolução n. 12, de 29/4/2010, os preceitos das Resoluções do Senado Federal n. 40 e 43, de 2001, e 48, de 2007, e ainda as disposições dos arts. 32, **caput** e § 1º, e 40, §§ 1º e 2º, todos da Lei Complementar n. 101/2000, observadas as condições mencionadas no parágrafo único do art. 3º da RSF n. 12, de 2010;

9.3. encaminhar cópia do desta deliberação, bem como do relatório e do voto que a fundamentam, à Presidência do Senado Federal e ao Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, nos termos do art. 2º, § 2º, da IN TCU n. 59, de 12/8/2009;

9.4. arquivar os presentes autos, com fulcro no art. 2º, § 3º, parte final, da IN TCU n. 59/2009, após a comunicação da deliberação do colegiado à Presidência do Senado Federal, nos termos do art. 17, **caput**, da Resolução TCU n. 215/2008.

10. Ata n° 28/2010 – Plenário.
11. Data da Sessão: 4/8/2010 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1882-28/10-P.
13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Valmir Campelo (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler (Relator), Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.
13.2. Auditores presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

ACÓRDÃO Nº 1883/2010 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 019.484/2010-0.
2. Grupo I – Classe VII – Assunto: Solicitação.
3. Interessado: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP/MEC.
4. Órgão: Ministério da Educação - MEC.
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade: 6ª Secretaria de Controle Externo.
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Solicitação formulada pelo Exmº Senhor Ministro de Estado da Educação – MEC, Exmo. Sr. Fernando Haddad, com vistas à dilação de prazo para entrega do processo de contas anual do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP, referente ao exercício de 2009.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, em:

9.1. conhecer da presente solicitação, com amparo no art. 7º, inciso II, da IN TCU nº 57, de 27 de agosto de 2008;

9.2. deferir, em caráter excepcional, o pedido de prorrogação de prazo para apresentação da prestação de contas anual do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP, referente ao exercício de 2009, admitindo o envio da documentação pertinente a este Tribunal de Contas da União até o dia 30 de agosto de 2010;

9.3. dar ciência do presente Acórdão, bem como do Voto e Relatório que o fundamentam, ao Ministro de Estado da Educação – MEC, Exmo. Sr. Fernando Haddad, ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP/MEC, e à Controladoria-Geral da União, informando que a autorização excepcional limita-se à apresentação das contas anuais do INEP, referentes ao exercício de 2009;

9.4. informar ao Projeto Contas da Secretaria-Geral de Controle Externo deste Tribunal sobre a concessão da dilação de prazo para a apresentação das contas do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP; e

9.5. determinar o encaminhamento dos presentes autos à 6ª secex, autorizando o apensamento oportuno deste processo às contas anuais do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP/MEC, exercício de 2009.

10. Ata n° 28/2010 – Plenário.

11. Data da Sessão: 4/8/2010 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1883-28/10-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Valmir Campelo (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler (Relator), Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.

13.2. Auditores presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

ACÓRDÃO Nº 1884/2010 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 016.159/2010-1.

2. Grupo I – Classe I – Assunto: Agravo

3. Interessado: Serviço Social do Comércio - Administração Regional no Estado de São Paulo

4. Entidade: Serviço Social do Comércio- Administração Regional no Estado de São Paulo

5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.

5.1 Relator da deliberação recorrida: Ministro Benjamin Zymler

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade: Secex/SP

8. Advogado constituído nos autos: Alessandra Gotti Bontempo – OAB/SP 154.822 e Tatiana Garlando OAB/SP 2323.858

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de agravo interposto em razão da concessão de medida cautelar que suspendeu a realização do Pregão Presencial PP 14/2010, o qual tinha por objetivo

a prestação de serviços de gerenciamento, distribuição, implementação e administração dos benefícios de vales refeição e transporte para as unidades do Sesc/SP.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. conhecer do presente agravo, com fundamento no art. 289 do Regimento Interno do TCU, para, no mérito, negar-lhe provimento;

9.2. dar ciência deste acórdão ao agravante.

10. Ata n° 28/2010 – Plenário.

11. Data da Sessão: 4/8/2010 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1884-28/10-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Valmir Campelo (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler (Relator), Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.

13.2. Auditores presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

ACÓRDÃO Nº 1885/2010 – TCU – Plenário

1. Processo nº 017.920/2010-8

2. Grupo I - Classe de assunto: VII – Processo Administrativo

3. Interessada: Comissão de Coordenação-Geral

4. Órgão: Tribunal de Contas da União

5. Relator: Ministro Benjamin Zymler

6. Representante do Ministério Público: não atuou

7. Unidades técnicas: Secretaria-Geral da Presidência, Secretaria-Geral de Controle Externo, Secretaria de Infraestrutura de Tecnologia da Informação e Secretaria de Soluções de Tecnologia da Informação

8. Advogado constituído nos autos: Não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de processo administrativo relativo ao Projeto de Resolução que dispõe sobre o funcionamento do processo eletrônico e demais serviços eletrônicos ofertados por meio de solução denominada TCU-Eletrônico (e-TCU) e altera as Resoluções TCU nº 170, de 30/06/2004, nº 175, de 25/05/2005, e nº 191, de 21/06/2006.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, em acolhimento ao Parecer do Relator, com fulcro no art. 79 do Regimento Interno do TCU, em aprovar o Projeto de Resolução apresentado, na forma do texto em anexo.

10. Ata n° 28/2010 – Plenário.

11. Data da Sessão: 4/8/2010 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1885-28/10-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Valmir Campelo (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler (Relator), Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.

13.2. Auditores presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

ACÓRDÃO Nº 1886/2010 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 028.492/2007-5.
1.1. Apenso: 017.075/2007-4
2. Grupo I – Classe II – Assunto: Solicitação do Congresso Nacional
3. Interessado: Câmara dos Deputados.
4. Órgão/Entidade: Agência Nacional de Energia Elétrica - MME.
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade: Sefid.
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de solicitação de realização de auditoria no Programa Luz para Todos – PLPT no estado do Maranhão, formulada pelo Deputado Federal José Otávio Germano, Presidente da Comissão de Minas e energia da Câmara dos Deputados.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. prorrogar, nos termos do art. 15, §2º, da Resolução-TCU nº 215/2008, por mais 90 dias, a contar 23/8/2010, o prazo para atendimento da presente Solicitação do Congresso Nacional, oriunda da Comissão de Minas e Energia da Câmara dos Deputados conforme Proposta de Fiscalização e Controle nº 64, de 2005 encaminhada ao Tribunal por meio do Ofício nº 562/2007;

9.2. autorizar à Sefid a prorrogação até 1/10/2010 do prazo para a conclusão da auditoria operacional no Programa Luz para Todos – PLPT determinada pelo Acórdão nº 286/2010 – Plenário;

9.3. encaminhar cópia deste Acórdão, bem como do relatório e do voto que o fundamentam, à Comissão de Minas e Energia da Câmara dos Deputados; e

9.4. retornar os autos à Sefid para que a unidade técnica prossiga a execução da fiscalização.

10. Ata n° 28/2010 – Plenário.
11. Data da Sessão: 4/8/2010 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1886-28/10-P.
13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Valmir Campelo (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler (Relator), Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.
13.2. Auditores presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

ACÓRDÃO Nº 1887/2010 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC-008.137/2009-6 (com 3 anexos)
1.1 Apenso: TC-015.587/2009-0
2. Grupo II, Classe de Assunto I – Embargos de Declaração
3. Órgão: Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (Dnocs)
4. Interessado: Construtora Norberto Odebrecht S.A.
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler
5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Benjamin Zymler
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: não atuou
8. Advogado constituído nos autos: Rodrigo Jansen – OAB/RJ 111.830

9. ACÓRDÃO:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de embargos de declaração opostos em face do Acórdão 1515/2010-Plenário, mediante o qual foi apreciada auditoria realizada no projeto de irrigação Tabuleiros Litorâneos (aproveitamento hidroagrícola de uma área total de 10.000 hectares nos municípios piauienses de Parnaíba e Buriti dos Lopes).

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. com fundamento no art. 34 da Lei 8.443/92, conhecer dos embargos de declaração opostos, para, no mérito, acolhê-los de forma a tornar insubsistente o item 9.1.2 do Acórdão 1515/2010-Plenário;

9.2. dar ciência do inteiro teor da presente deliberação ao interessado, à Procuradoria da República no Estado do Piauí, à Superintendência da Polícia Federal no Estado do Piauí e à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, esclarecendo a esta última que, relativamente ao empreendimento em questão, referente ao Programa de Trabalho nº 20.607.0379.1O21.00022 (LOA 2009), não foram detectadas até o presente momento irregularidades que ensejem a paralisação da obra ou o bloqueio de recursos;

9.3. arquivar o presente processo.

10. Ata n° 28/2010 – Plenário.

11. Data da Sessão: 4/8/2010 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1887-28/10-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Valmir Campelo (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler (Relator), Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.

13.2. Auditores presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

ACÓRDÃO Nº 1888/2010 – TCU – Plenário

1. Processo TC-012.047/2010-4.

2. Grupo I, Classe de Assunto: VII – Representação.

3. Interessada: Nordeste Segurança e Transporte de Valores Bahia Ltda. (CNPJ nº 05.191.191/0001-30).

4. Entidade: Banco do Brasil S.A.

5. Relator: Ministro Valmir Campelo.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade técnica: 2ª Secretaria de Controle Externo (2ª Secex).

8. Advogado(s) constituído(s) nos autos: Bruno Moury Fernandes (OAB/PE 18.373), Leonardo Henrique Pires Lopes (OAB/PE 18.979), Claudio Roberto Marinho Campos Filho (OAB/PE 24.476), Benner Roberto Ranzan de Britto (OAB/PE 26.121), Francisco de Melo Antunes (OAB/PE 26.218) e Rafael Farias Loureiro Amorim (OAB/PE 24.992).

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação formulada pela empresa Nordeste Segurança e Transporte de Valores Bahia Ltda. (CNPJ nº 05.191.191/0001-30), à vista de possíveis irregularidades praticadas pelo Banco do Brasil, no decorrer de processo licitatório aberto por aquela entidade (pregão eletrônico nº 2009/28685(8558), tendo por objeto a contratação de serviços de vigilância armada, compreendendo postos com cobertura ininterrupta, nos termos da legislação federal

vigente, para dependências utilizadas pelo Banco do Brasil S.A. no estado da Bahia – Lotes 1,2,3,4,5 e 6, agrupados por mesorregião definida pelo Banco.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo relator, e com fundamento no art. 1º, inciso II, da Lei nº 8.443/1992, c/c o art. 1º, inciso XXVI, do Regimento Interno/TCU, em:

9.1. conhecer da presente representação, uma vez preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos no art. 237, inciso VII e parágrafo único, do Regimento Interno/TCU;

9.2. considerar, no mérito, a representação improcedente, negando, em consequência, a medida cautelar requerida;

9.3. determinar o arquivamento dos autos;

9.4. dar ciência deste acórdão, bem como do relatório e voto que o fundamentam, à entidade representada (Banco do Brasil S.A.) e à empresa representante (Nordeste Segurança e Transporte de Valores Bahia Ltda.).

10. Ata n° 28/2010 – Plenário.

11. Data da Sessão: 4/8/2010 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1888-28/10-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Benjamin Zymler (na Presidência), Valmir Campelo (Relator), Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.

13.2. Auditores presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

ACÓRDÃO Nº 1889/2010 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 029.180/2008-0.

2. Grupo II – Classe VII – Assunto: Representação

3. Interessados/Responsáveis:

3.1. Interessado: APL Atacadão de Papelaria Ltda.

3.2. Responsável: Marivaldo Bispo da Silva (434.921.854-87).

4. Órgão/Entidade: Prefeitura Municipal de Itaíba - PE.

5. Relator: Ministro Valmir Campelo.

6. Representante do Ministério Público: Procurador Sérgio Ricardo Costa Caribé.

7. Unidade: Secretaria de Controle Externo - PE (SECEX-PE).

8. Advogado constituído nos autos: Eduardo Montenegro Serur (OAB/PE 13.774), Aristóteles de Queiroz Câmara (OAB/PE 19.464), Ian Mac Dowel de Fegueiredo (OAB/19.595), Paulo Henrique Monteiro Viana (OAB/PE 20.075), Feliciano Lyra Moura (OAB/PE 21.714), Luiz Fernando Bandeira de Mello Filho (OAB/PE 20.783), Laís Antunes de Vasconcelos (OAB/PE 22.682), Raíssa Farias Giusti (OAB/PE 22.707).

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Representação formulada pela empresa APL Atacadão de Papelaria Ltda., sobre o descumprimento contratual e desvio de recursos federais oriundos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização do Magistério – FUNDEB e do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil - PETI, levados a efeito pelo município de Itaíba/PE,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. não conhecer da presente Representação;

9.2. dar ciência deste Acórdão, bem como do Relatório e Voto que o fundamentam ao representante;

9.3. arquivar o presente processo, de acordo com o art. 169, IV, do RI/TCU.

10. Ata n° 28/2010 – Plenário.

11. Data da Sessão: 4/8/2010 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1889-28/10-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Benjamin Zymler (na Presidência), Valmir Campelo (Relator), Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.

13.2. Auditores presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

ACÓRDÃO Nº 1890/2010 – TCU – Plenário

1. Processo TC-018.017/2010-0.

2. Grupo II, Classe de Assunto: VII – Representação.

3. Interessada: Repremig Representação e Comércio de Minas Gerais Ltda. (CNPJ nº 65.149.197/0001-70).

4. Entidade: Caixa Econômica Federal - Gerência de Filial de Licitações e Contratações em Salvador-BA.

5. Relator: Ministro Valmir Campelo.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado da Bahia – Secex/BA.

8. Advogado(s) constituído(s) nos autos: Warley Pontello Barbosa (OAB/MG 58.273), Guilherme Mangia Cobra (OAB/MG 94.093), Eber Silva Diamantino (OAB/MG 98.624), Danielle Cristina Carmo dos Santos (OAB/MG 121.095), Bárbara Leite Barreto (OAB/MG 122.472), Áurea Teresinha Pinto Leite (OAB/MG 124.829), Záira Jesus Pereira (OAB/MG 120.769), Juliana das Mercês Vaz (OAB/MG 124.879), Leandro da Silva Alvarenga Aiala (OAB/MG 102.046), Brenda Alves Guimarães (OAB/MG 19.573-E) e Pollyanna Naiara Silva (OAB/MG 20.231-E).

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação formulada pela empresa Repremig Representação e Comércio de Minas Gerais Ltda. (CNPJ nº 65.149.197/0001-70), à vista de possível irregularidade praticada pela Caixa Econômica Federal - Gerência de Filial de Licitações e Contratações em Salvador-BA, no decorrer de processo licitatório aberto por aquela entidade (pregão eletrônico nº 030/7029-2010 – GILIC/AS), tendo por objeto o "registro de preços, pelo prazo de 12 (doze) meses, para aquisição de toner para impressoras HP, modelo Laserjet P3015DN, com entrega nos almoxarifados da CAIXA localizados nos Estados de Goiás, Minas Gerais e Pará".

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo relator, e com fundamento no art. 1º, inciso II, da Lei 8.443/1992, e no art. 1º, inciso XXVI, do Regimento Interno/TCU, em:

9.1. conhecer da presente representação, uma vez preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos no art. 237, inciso VII e parágrafo único, do Regimento Interno/TCU;

9.2. considerar, no mérito, a representação improcedente, negando, em consequência, a medida cautelar requerida;

9.3. determinar o arquivamento dos autos;

9.4. dar ciência deste acórdão, bem como do relatório e voto que o fundamentam, à entidade representada (Caixa Econômica Federal - Gerência de Filial de Licitações e Contratações em Salvador-BA) e à empresa representante (Repremig Representação e Comércio de Minas Gerais Ltda.).

10. Ata n° 28/2010 – Plenário.
11. Data da Sessão: 4/8/2010 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1890-28/10-P.
13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Benjamin Zymler (na Presidência), Valmir Campelo (Relator), Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.
13.2. Auditores presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

ACÓRDÃO Nº 1891/2010 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 013.685/2009-1.
1.1. Apenso: 003.609/2005-3
2. Grupo II – Classe IV – Assunto: Tomada de Contas Especial
3. Interessado/Responsáveis:
3.1. Interessado: Fundação Nacional de Saúde – Funasa.
3.2. Responsáveis: Alberto Nepomuceno (076.287.574-72) e Deczon Farias da Cunha (133.369.674-49).
4. Entidade: Município de Barra de Santa Rosa, Paraíba.
5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Júlio Marcelo de Oliveira.
7. Unidade: Secretaria de Controle Externo no Estado da Paraíba (Secex/PB).
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:
VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial, instaurada pela Fundação Nacional de Saúde – Funasa, em razão da não aprovação da prestação de contas do Convênio 909/2002, celebrado com o Município de Barra de Santa Rosa, Paraíba, para execução de melhorias sanitárias em 86 domicílios.
ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:
9.1. desconsiderar a personalidade jurídica da Transamérica Construtores Associados Ltda., para responsabilizar seu administrador, Deczon Farias da Cunha, em regime de solidariedade com o então prefeito de Barra de Santa Rosa, pelo dano apurado nestas contas especiais;
9.2. restituir o processo à Secex/PB, para que ela promova a citação de Alberto Nepomuceno e Deczon Farias da Cunha pelo débito apurado nestas contas especiais.

10. Ata n° 28/2010 – Plenário.
11. Data da Sessão: 4/8/2010 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1891-28/10-P.
13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Benjamin Zymler (na Presidência), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues (Relator), Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.

13.2. Auditores presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

ACÓRDÃO Nº 1892/2010 - TCU - Plenário

1. Processo nº TC 020.338/2006-0.
2. Grupo II - Classe I - Assunto: Pedido de Reexame.
3. Interessados/Responsáveis:
3.1. Interessado: Companhia Energética do Piauí S.A. - Cepisa (06.840.748/0008-89).
3.2. Responsáveis: Edilson Pereira Uchôa (204.587.033-20); Esdras Augusto Nogueira (057.424.981-87); Everaldo do Nascimento Lima (040.805.804-87); Joselito Felix Silva Filho (057.681.523-34); Maria de Lourdes de Alencar Bezerra (039.227.144-39); Raimundo Bernardo Filho (037.621.653-00); Zenaide Batista Lustosa Neta (218.448.523-34).
4. Entidade: Companhia Energética do Piauí S.A. - Cepisa (06.840.748/0008-89).
5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Raimundo Carreiro.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade: Secretaria de Controle Externo - PI (SECEX-PI).
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:
VISTOS, relatados e discutidos estes autos de pedido de reexame visando à reforma do Acórdão nº 413/2010-P,
ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:
9.1. Conhecer dos pedidos de reexame interpostos pelos Srs. Edilson Pereira Uchôa, Esdras Augusto Nogueira, Everaldo do Nascimento Lima, Joselito Felix Silva Filho, Maria de Lourdes de Alencar Bezerra, Raimundo Bernardo Filho e Zenaide Batista Lustosa Neta, com fundamento no art. 48 da Lei nº 8.443/92, para, no mérito, dar-lhes provimento parcial;
9.2. Tornar insubsistentes os itens 9.3, 9.5, 9.6, 9.7, 9.8 e 9.9 do Acórdão nº 413/2010-P;
9.3. Dar aos itens 9.2 e 9.4 do Acórdão nº 413/2010-P a seguinte redação:
"*9.2. rejeitar as razões de justificativas apresentadas pelos Srs. Joselito Félix Silva Filho, presidente da Comissão de Licitação para a Concorrência nº 041/2003, CPF nº 057.681.523-34, e pelos Srs. Raimundo Bernardo Filho, CPF nº 037.621.653-00, e Maria Lourdes Alencar Bezerra, CPF nº 039.227.144-39, membros, sem, no entanto, aplicar a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei nº 8.443/92, porque a falha apurada não se reveste de gravidade suficiente para apenar os gestores;*
9.4. rejeitar as razões de justificativas apresentadas pelo Sr. Esdras Augusto Nogueira, ex-Diretor Presidente da CEPISA, CPF nº 057.424.981-87, pela Sra. Zenaide Batista Lustosa Neta, ex-Diretora Administrativa da CEPISA, CPF nº 218.448.523-34, pelo Sr. Everaldo do Nascimento Lima, ex-Diretor Financeiro da CEPISA, CPF nº 040.805.804-87 e pelo Sr. Edilson Pereira Uchôa, ex-Diretor Técnico da CEPISA, CPF nº 204.587.033-20, sem, no entanto, aplicar a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei nº 8.443/92, porque a falha apurada não se reveste de gravidade suficiente para apenar os gestores;"
9.4. Manter inalterados os demais itens do Acórdão nº 413/2010-P;
9.5. Dar ciência da presente deliberação, acompanhada do relatório e do voto que a fundamentam, aos recorrentes, à Cepisa, às Centrais Elétricas Brasileiras S.A - Eletrobrás, ao Ministério das Minas e Energia, à Procuradoria da República no Estado do Piauí e ao Gabinete do Ministro-Substituto Weder de Oliveira, Relator das contas da Cepisa do exercício de 2003.

10. Ata n° 28/2010 – Plenário.

11. Data da Sessão: 4/8/2010 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1892-28/10-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Benjamin Zymler (na Presidência), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues (Relator), Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.

13.2. Ministro que alegou impedimento na Sessão: Aroldo Cedraz.

13.3. Auditores presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

ACÓRDÃO Nº 1893/2010 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 020.787/2007-5.

1.1. Apensos: 029.284/2008-5; 030.322/2007-2

2. Grupo I – Classe VII – Assunto: Representação.

3. Interessados/Responsáveis:

3.1. Interessados: Cid Ney Santos Martins (384.115.987-72); Consulfer - Projetos e Consultoria Ltda (37.113.172/0001-81); Consórcio Geohidro/ap/magna (74.141.535/0001-85); Magna Engenharia Ltda (33.980.905/0001-24); Olimpio Luiz Pacheco de Moraes (800.430.117-72); Wagner de Carvalho Garcia (119.577.866-04).

3.2. Responsáveis: Cid Ney Santos Martins (384.115.987-72); Geohidro Consultoria e Operacão de Sistemas Ltda (74.141.532/0001-85); Luiz Fernando de Pádua Fonseca (586.131.106-49); Mauro Barbosa da Silva (370.290.291-00); Márcio Guimarães de Aquino (631.403.497-34); Olimpio Luiz Pacheco de Moraes (800.430.117-72); Wagner de Carvalho Garcia (119.577.866-04).

4. Órgão/Entidade: Superintendência Regional do Dnit No Estado da Bahia - DNIT/MT.

5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade: 1ª Secretaria de Controle Externo (SECEX-1).

8. Advogado constituído nos autos: Dr. Fernando Luiz Carvalho Dantas – OAB/DF nº 22.588; Dr. Sérgio José de Souza – OAB/MG nº 38.718.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Representação formulada por Unidade Técnica, conhecida e julgada procedente por este Tribunal, mediante Acórdão nº 2.105/2008, mantido pelos Acórdãos nº 2.889/2008 e 1.170/2010, todos do Plenário, atinente às irregularidades verificadas na Concorrência nº 350/2006, de responsabilidade da Diretoria de Infraestrutura Ferroviária do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DIF/DNIT), vencida pelo Consórcio Geohidro/AP [posteriormente Consulfer]/Magna, executor do Contrato nº 109/2007, para prestação de serviços de supervisão das obras do Contorno Ferroviário de São Félix/BA.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. acatar as razões de justificativa apresentadas pelos Srs. Márcio Guimarães de Aquino, Cid Ney Santos Martins, Olímpio Luiz Pacheco de Moraes e Wagner de Carvalho Garcia;

9.2. rejeitar as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Luiz Fernando de Pádua Fonseca;

9.3. com fulcro no art. 58, II, da Lei 8.443/1992, c/c art. 268, II, do Regimento Interno do TCU, aplicar sanção pecuniária ao Sr. Luiz Fernando de Pádua Fonseca, no valor de R$ 5.000,00 (cinco mil reais), em função de não ter-se declarado impedido de participar dos atos decorrentes da Concorrência nº 350/2006, conforme preceituam os arts. 18, inciso I, e 19 da Lei 9.784/1999 e ter aprovado os documentos de habilitação do certame sem declarar os fatos impeditivos de seu conhecimento, o que representou desobediência aos princípios dispostos nos arts. 37, *caput* e inciso XXI, da Constituição

Federal, e art 3º, *caput*, c/c a aplicação analógica do caput do art. 9º, inciso III, §§ 3º e 4º, ambos da Lei 8.666/1993;

9.4. com fulcro no art. 215, c/c o art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno do TCU, fixar o prazo de 15 (dias), a contar da ciência, para que o Sr. Luiz Fernando de Pádua Fonseca comprove perante este Tribunal, o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente e acrescidos de juros moratórios, desde a data de publicação deste Acórdão, até a data do efetivo pagamento, caso não seja atendida a notificação ;

9.5. autorizar, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei nº 8.443/1992, a cobrança judicial da multa a que está condenado o Sr. Luiz Fernando de Pádua Fonseca, caso não atendida a notificação;

9.6 encaminhar cópia da presente deliberação, bem como do Relatório e Voto que a fundamentam ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT), em especial à Comissão de Processo Administrativo Disciplinar instaurada pela Portaria 566/2009, o Ministério dos Transportes e aos Srs. Luiz Fernando de Pádua Fonseca Márcio Guimarães de Aquino, Cid Ney Santos Martins, Olímpio Luiz Pacheco de Moraes e Wagner de Carvalho Garcia;

9.7. juntar cópia da presente deliberação, bem como do Relatório e Voto que a fundamentam às contas do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes, relativas aos exercícios de 2006 e 2007, tendo em vista o impacto no mérito das citadas contas;

9.8. arquivar os presentes autos.

10. Ata n° 28/2010 – Plenário.

11. Data da Sessão: 4/8/2010 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1893-28/10-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Benjamin Zymler (na Presidência), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues (Relator), Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.

13.2. Ministro que alegou impedimento na Sessão: Aroldo Cedraz.

13.3. Auditores presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

ACÓRDÃO Nº 1894/2010 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 015.703/2002-3.

1.1. Apensos: 027.361/2008-7; 027.362/2008-4; 027.365/2008-6; 027.359/2008-9; 027.364/2008-9; 027.363/2008-1

2. Grupo II – Classe I – Assunto: Recurso de Revisão (Tomada de Contas Especial)

3. Interessados/Responsáveis:

3.1. Interessado: Manoel Adail Amaral Pinheiro (137.996.732-53)

3.2. Responsáveis: Jurandy Aires da Silva (027.436.712-20); Manoel Adail Amaral Pinheiro (137.996.732-53); Ossias Jozino da Costa (068.310.012-20).

4. Órgão/Entidade: Prefeitura Municipal de Coari/AM.

5. Relator/Relator da Decisão Recorrida:

5.1. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.

5.2. Relator da Decisão Recorrida: Augusto Sherman Cavalcanti.

6. Representante do Ministério Público: Subprocurador-Geral Paulo Soares Bugarin.

7. Unidade: Secretaria de Controle Externo - AM (SECEX-AM).

8. Advogado constituído nos autos: Antônio das Chagas Ferreira (OAB/AM 4.177).

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Recurso de Revisão interposto pelo Sr. Manoel Adail Amaral Pinheiro junto ao Tribunal contra o Acórdão nº 1.426/2004-1ª Câmara,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, com fundamento nos arts. 16, II, 18, 32, III, e 35, III, da Lei nº 8.443/1992 e ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. conhecer do Recurso de Revisão, para, no mérito, dar-lhe provimento;

9.2. excluir a responsabilidade do Sr. Manoel Adail Amaral Pinheiro, em relação aos débitos de que trata o subitem 9.1 do Acórdão nº 1.426/2004-1ª Câmara, cuja redação foi alterada pelo Acórdão nº 1.479/2005-1ª Câmara;

9.3. tornar insubsistente a multa aplicada ao Sr. Manoel Adail Amaral Pinheiro, no subitem 9.2 do Acórdão recorrido;

9.4. julgar regulares, com ressalvas, as contas do Sr. Manoel Adail Amaral Pinheiro, relativas às irregularidades apuradas nestes autos;

9.5. manter inalterados os demais itens do Acórdão nº 1.426/2004-1ª Câmara, com a redação dada pelo Acórdão nº 1.479/2005-1ª Câmara;

9.6. dar ciência ao recorrente e aos demais responsáveis arrolados nos autos.

10. Ata n° 28/2010 – Plenário.

11. Data da Sessão: 4/8/2010 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1894-28/10-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Benjamin Zymler (na Presidência), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues (Relator), Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.

13.2. Auditores presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

ACÓRDÃO Nº 1895/2010 – TCU – Plenário

1. Processo: TC-001.597/2010-8 (c/ 1 volume e 1 anexo).

1.1. Apensos TC-001.525/2010-7, TC-001.596/2010-1 e TC-003.593/2010-0.

2. Grupo: II; Classe de Assunto: VII – Representação.

3. Interessadas: Apta Terceirização Ltda. (CNPJ 00.450.018/0001-95), Hizzo Luxor Empreendimentos Ltda. (CNPJ 07.862.488/0001-05), Limpeservice Serviço Conservação e Limpeza Ltda. (CNPJ 02.900.180/0001-93) e C.S. Construção Conservação e Serviços Ltda. (CNPJ 63.675.268/0001-43).

4. Entidade: Fundação Universidade do Amazonas – UFAM.

5. Relator: Ministro Augusto Nardes.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado do Amazonas - Secex/AM.

8. Advogados constituídos nos autos: Eliana Gomes Silva de Paula (OAB/AM 4341), Fernando Ricardo Fernandes Coelho (OAB/AM 2218), Felipe Lima Parente Pinheiro (OAB/CE 18.094), Jane Silva da Silveira (OAB/AM 6.783) e Pedro Geraldo Pacheco Ferreira (OAB/AM 3963).

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação noticiando supostas irregularidades na condução do Pregão Eletrônico nº 92/2009, promovido pela Fundação Universidade do Amazonas, objetivando a contratação de empresa especializada na prestação de serviços gerais, limpeza e conservação, jardinagem, capina, poda e corte de árvores de grande porte, realizados de forma continuada, nas unidades do campus universitário,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. com fulcro no art. 113, § 1º, da Lei nº 8.666/1993, c/c o art. 237, inciso VII e parágrafo único, do Regimento Interno do TCU, conhecer da presente Representação, uma vez atendidos os requisitos de admissibilidade aplicáveis à espécie para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;

9.2. acolher parcialmente as justificativas apresentadas pela Pregoeira, Sra. Alexandra Maria Rosas Prado;

9.3. revogar, nos termos do artigo 276 do Regimento Interno do TCU, a medida cautelar adotada, de modo a possibilitar o prosseguimento do certame;

9.4. determinar à Fundação Universidade do Amazonas que, doravante, em futuros procedimentos licitatórios, efetue o parcelamento do certame quando os serviços forem distintos, a exemplo de "serviços de conservação e limpeza" e "serviços de transporte de resíduos sólidos inertes", nos termos do art. 23, §§ 1º e 2º, da Lei nº 8.666/1993, em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, procedendo-se à licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade sem perda da economia de escala, respeitando a integridade qualitativa do objeto a ser executado e observando que o fracionamento não deve acarretar risco de aumento no preço a ser pago pela Administração;

9.5. dar ciência desta deliberação, acompanhada do relatório e do voto, às representantes e à Fundação Universidade do Amazonas;

9.6. apensar o processo às contas relativas ao exercício de 2010 da Fundação Universidade do Amazonas.

10. Ata n° 28/2010 – Plenário.

11. Data da Sessão: 4/8/2010 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1895-28/10-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Benjamin Zymler (na Presidência), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes (Relator), Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.

13.2. Auditores presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

ACÓRDÃO Nº 1896/2010 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 012.942/2007-0 (c/ 2 volumes e 13 anexos).

1.1. Apenso: 009.525/2005-9

2. Grupo II – Classe V – Assunto: Relatório de Levantamento de Auditoria.

3. Interessados/Responsáveis:

3.1. Interessado: Congresso Nacional.

3.2. Responsáveis: César Luis Palagi (227.155.920-00); Dalton Rubens de Macedo (124.739.606-15); Fernando Homem da Costa Filho (600.477.397-20); Francisco Santos Cruz (328.952.834-00); Guilherme de Oliveira Estrella (012.771.627-00); Ildefonso Souza Gomes (566.969.576-34); Ildo Luis Sauer (265.024.960-91); José Antônio de Figueiredo (507.172.357-34); José Orlando Melo de Azevedo (123.807.255-00); José Sérgio Gabrielli de Azevedo (042.750.395-72); Luiz Francisco Veiga de Luna Alencar (329.792.907-34); Miguel Angelo Ferreira Duque (515.963.777-04); Nestor Cunat Cervero (371.381.207-10); Paulo Roberto Costa (302.612.879-15); Pedro José Barusco Filho (987.145.708-15); Renato de Souza Duque (510.515.167-49); Ricardo Abi Ramia da Silva (779.294.117-53).

4. Unidade: Petróleo Brasileiro S.A.

5. Relator: Ministro Augusto Nardes.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade: 9ª Secretaria de Controle Externo – 9ª Secex.

8. Advogado constituído nos autos: Nilton Antonio de Almeida Maia, OAB/RJ 67.460; Nelson Sá Gomes Ramalho, OAB/RJ 37.506; Guilherme Rodrigues Dias, OAB/RJ 58.476; Ésio Costa Júnior, OAB/RJ 59.121; Hélio Siqueira Júnior, OAB/RJ 62.929; Eduardo Jorge Leal de Carvalho e Albuquerque, OAB/RJ 57.404; Claudismar Zupiroli, OAB/DF 12.250; Alberto Moreira Rodrigues, OAB/DF 12.652; Frederico Rodrigues Barcelos de Sousa, OAB/DF 16.845; Daniele Farias Dantas de Andrade, OAB/RJ 117.360; Ingrid Andrade Sarmento, OAB/RJ 109.690; Juliana de Souza Reis Vieira, OAB/RJ 121.235; Marco Antonio Cavalvante da Rocha, OAB/PE 2.940; Meg Montana Kebe, OAB/RJ 124.440; Rodrigo Muguet da Costa, OAB/RJ 124.666; Zilto Bernardi Freitas, OAB/RJ 97.299; Luiz Carlos Sigmaringa Seixas, OAB/DF 814; Idmar de Paula Lopes, OAB/DF 24.882; Fernando Augusto M. Nazaré, OAB/DF 11.485; Vera Lúcia Santana Araújo, OAB/DF 5.204; Roberto Cruz Couto, OAB/RJ 19.329; Rodrigo Muguet da Costa, OAB/RJ 124.666; Paulo Vinícius Rodrigues Ribeiro, OAB/RJ 141.195; Ricardo Penteado de Freitas Borges, OAB/SP 92.770; Marcelo Certain Toledo, OAB/SP 158.313; Marta de Castro Meireles, OAB/RJ 130.114; André Uryn, OAB/RJ 110.580; Paula Novaes Ferreira Mota Guedes, OAB/RJ 114.649; Ivan Ribeiro dos Santos Nazareth, OAB/RJ 121.685; Maria Cristina Bonelli Wetzel, OAB/RJ 124.668; Rafaella Farias Tuffani de Carvalho, OAB/RJ 139.758; Thiago de Oliveira, OAB/RJ 122.683; e Marcos Pinto Correa Gomes, OAB/RJ 81.078.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de relatório de levantamento de auditoria (Fiscobras 2007) realizado no Programa de Trabalho (PT) nº 25753028627590030, que versou sobre a manutenção e recuperação dos sistemas de produção de óleo e gás natural na Região Sudeste,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. acolher as razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis em razão das irregularidades em relação às quais foram instados a se manifestar;

9.2. alertar a Petrobras de que a ausência de critérios de aceitabilidade de preços unitários, conforme apurado no edital do Convite nº 574.8.001.04-9, configura inobservância ao art. 40, inciso X, da Lei 8.666/1993, e sujeita os agentes responsáveis à multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei nº 8.443/1992;

9.3. com fundamento no art. 37 da Resolução TCU nº 191/2006, autorizar a formação de processo apartado, para exame dos 8 (oito) contratos que compõem a chamada "família de contratos" da UN/BC, dentre eles o Contrato nº 160.2.074.03-6, firmado com a Construtora Norberto Odebrecht S.A., sem prejuízo das diligências necessárias e audiências dos gestores responsáveis;

9.4. encaminhar cópia desta deliberação, acompanhada do relatório e voto que a fundamentam, à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional;

9.5. arquivar o presente processo.

10. Ata n° 28/2010 – Plenário.

11. Data da Sessão: 4/8/2010 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1896-28/10-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Benjamin Zymler (na Presidência), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes (Relator), Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.

13.2. Auditores presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

ACÓRDÃO Nº 1897/2010 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 017.506/2002-3.
2. Grupo: II – Classe de Assunto: I – Embargos de declaração
3. Recorrrentes: Lauro Morhy, ex-Reitor da FUB (024.287.841-53), Romilda Guimarães Macarini, ex-Diretora do Cespe (076.089.181-87), Elana Ramos de Souza, ex-Secretária de Empreendimentos (119.226.561-00) e Lúcio Carlos Andrade Borges, ex-Diretor do Centro de Informática (067.962.141-53).
4. Entidade: Fundação Universidade de Brasília – FUB.
5. Relator: Ministro Augusto Nardes.
5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Augusto Nardes.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: não atuou.
8. Advogados constituídos nos autos: Carlos Alberto de Medeiros (OAB/DF n° 7924) e Breno Luiz Moreira Braga de Figueiredo (OAB/DF n° 26.291).

9. Acórdão:
VISTOS, relatados e discutidos estes autos de embargos de declaração opostos ao Acórdão nº 406/2010-Plenário, mediante o qual o Tribunal apreciou Relatório de Auditoria realizada na Fundação Universidade de Brasília – FUB com o objetivo de analisar a legalidade e regularidade da celebração e execução de diversos contratos e convênios,
ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:
9.1. com fundamento nos arts. 32, inciso II, e 34, §§ 1° e 2°, da Lei n° 8.443/92 c/c o art. 287, §§ 1° e 2°, do RI/TCU, conhecer dos presentes embargos de declaração para, no mérito, acolhê-los, atribuindo-lhes efeitos infringentes de modo a tornar insubsistentes os subitens 9.2, 9.3, 9.4. e 9.5. do Acórdão n° 406/2010-Plenário, mantendo-se inalterados os demais termos;
9.2. juntar cópias desta deliberação aos processos TC-009.458/2002-0 e TC-010.594/2003-2, referentes às contas de 2001 e 2002 da Fundação Universidade de Brasília, para exame em conjunto e em confronto;
9.3. comunicar à Fundação Universidade de Brasília – FUB e aos recorrentes o inteiro teor deste acórdão, bem como do relatório e voto que o fundamentam.

10. Ata n° 28/2010 – Plenário.
11. Data da Sessão: 4/8/2010 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1897-28/10-P.
13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Benjamin Zymler (na Presidência), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes (Relator), Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.
13.2. Auditores presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

ACÓRDÃO Nº 1898/2010 – TCU – Plenário

1. Processo: TC-019.814/2007-1 (c/ 3 volumes e 3 anexos).
2. Grupo I; Classe de Assunto: I – Pedido de Reexame.
3. Recorrentes: José Renard de Melo Pereira (ex-Procurador Geral do Estado), CPF 058.520.301-63; Maria das Graças Rodrigues Hoffmann (ex-Coordenadora da Procuradoria

Administrativa), CPF 265.326.541-91; e Cleber Barros Arraes (ex-Representante do Núcleo de Controle Interno da Sesau/TO), CPF 838.578.261-34.

4. Unidade: Secretaria de Estado da Saúde de Tocantins – Sesau/TO.

5. Relator: Ministro Augusto Nardes.

5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Valmir Campelo.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade Técnica: Secretaria de Recursos - Serur.

8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de relatório de auditoria referentes a processo apartado constituído em atendimento à determinação constante do item 9.8 do Acórdão 1.266/2007-TCU-Plenário (TC-003.094/2007-8) com o objetivo de apurar possíveis irregularidades na aplicação de recursos públicos pela Secretaria de Estado da Saúde de Tocantins, no âmbito do processo SESAU 3833/2005, em que, nesta oportunidade, se aprecia recurso de reexame interposto contra o Acórdão 1.030/2008-Plenário,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, em:

9.1. conhecer do Pedido de Reexame interposto pelo Sr. Cleber Barros Arraes e pelos Srs. José Renard de Melo Pereira e Maria das Graças Rodrigues Hoffmann, com fundamento no art. 48 c/c os arts. 32 e 33 da Lei 8.443/92, para, no mérito, dar provimento total ao primeiro recurso e parcial ao segundo, dando em consequência a seguinte redação aos subitens 9.3 e 9.4. do Acórdão 1.030/2008-Plenário:

"9.3. com fulcro no art. 250, § 2º, do Regimento Interno do TCU, acolher as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Cleber Barros Arraes, ex-Representante do Núcleo de Controle Interno da SESAU/TO, e rejeitar, parcialmente, as razões de justificativa apresentadas pelos Srs. Gismar Gomes, ex-Secretário de Estado da Saúde do Tocantins; José Renard de Melo Pereira, ex-Procurador Geral do Estado de Tocantins; e Sra. Maria das Graças Rodrigues Hoffmann, ex-Coordenadora da Procuradoria Administrativa do Estado de Tocantins;

9.4. aplicar, individualmente, aos Srs. Gismar Gomes, José Renard de Melo Pereira, e à Sra. Maria das Graças Rodrigues Hoffmann a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei n. 8.443/92, c/c o art. 268, inciso II, do Regimento Interno/TCU, nos valores de R$ 5.000,00 (cinco mil reais), para o primeiro responsável, e de R$ 1.000,00 (mil reais) para os dois últimos, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do RI/TCU), o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, as quais deverão ser atualizadas monetariamente desde a data do presente acórdão até a dos efetivos recolhimentos, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor";

9.2. determinar ao Núcleo de Controle Interno da Sesau/TO para que represente a esta Corte sempre que identificar irregularidades e ilegalidades na gestão de recursos federais, sob pena de responsabilização solidária, em face do disposto no § 1º do art. 74 da CF/1988;

9.3. enviar cópia desta deliberação, bem como do Relatório e Voto que a fundamentam, ao Tribunal de Contas do Estado do Tocantins, à Procuradoria da República no Estado do Tocantins, ao Ministério Público do Estado do Tocantins, à Assembléia Legislativa do Estado do Tocantins e ao Departamento de Polícia Federal; e

9.4. comunicar aos recorrentes da presente deliberação.

10. Ata n° 28/2010 – Plenário.

11. Data da Sessão: 4/8/2010 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1898-28/10-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Benjamin Zymler (na Presidência), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes (Relator), Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.

13.2. Auditores presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

ACÓRDÃO Nº 1899/2010 – TCU – Plenário

1. Processo TC 019.336/2009-8.
2. Grupo II – Classe IV – Assunto: Tomada de Contas Especial.
3. Responsável: Odete Lopes de Brito (251.619.701-20).
4. Unidade: Prefeitura Municipal de Luciára – MT (03.503.620/0001-31).
5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Júlio Marcelo de Oliveira.
7. Unidade: Secretaria de Controle Externo – MT (Secex/MT).
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE em razão da omissão no dever de prestar contas dos recursos repassados, nos exercícios de 1997 e 1998, ao Município de Luciára/MT, por meio do Termo de Convênio 72/1996, cujo objeto era o atendimento ao Programa Nacional de Alimentação Escolar.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão Plenária com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea **a**; 19, **caput**; 23, inciso III, alínea **a**; e 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 214, inciso III, alínea **a**, do Regimento Interno:

9.1. julgar irregulares as presentes contas e condenar Odete Lopes de Brito a recolher aos cofres do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, as quantias abaixo indicadas, atualizadas monetariamente e acrescidas de juros de mora, nos termos da legislação vigente, a partir das respectivas datas até a data do efetivo recolhimento:

Demonstrativo do débito

Data da Ocorrência	Valor Original (R$)
7/2/1997	5.844,00
24/4/1997	4.604,00
10/9/1997	5.224,00
21/1/1998	5.224,00
12/3/1998	3.584,00
23/4/1998	2.270,00
19/5/1998	2.390,00
26/6/1998	2.389,00
22/7/1998	1.672,00
27/8/1998	2.389,00
28/10/1998	120,00
28/10/1998	2.389,00
12/12/1998	2.150,00
23/12/1998	4.420,00
Soma	**44.669,00**

9.2. com fundamento no art. 57 da Lei 8.443/1992, aplicar a Odete Lopes de Brito multa no valor de R$ 4.000,00 (quatro mil reais), a ser recolhida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente a partir do dia seguinte ao do término do prazo fixado neste acórdão até a data do pagamento;

9.3. fixar prazo de 15 (quinze) dias a contar da notificação para comprovação do recolhimento das dívidas acima imputadas perante o Tribunal;

9.4. autorizar a cobrança judicial das dívidas, caso não atendida a notificação.

10. Ata n° 28/2010 – Plenário.

11. Data da Sessão: 4/8/2010 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1899-28/10-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Benjamin Zymler (na Presidência), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz (Relator), Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.

13.2. Auditores presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

ACÓRDÃO Nº 1900/2010 – TCU – Plenário

1. Processo TC 029.761/2007-0.

2. Grupo II – Classe I – Pedido de Reexame em Denúncia.

3. Recorrentes: Conselho Regional de Farmácia/RN e Conselho Regional de Medicina Veterinária/RN.

4. Unidade: Conselho Regional de Farmácia – RN.

5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.

5.1 Relator da deliberação recorrida: Ministro Benjamin Zymler.

6. Representante do Ministério Público: Subprocurador-Geral Paulo Soares Bugarin.

7. Unidades: Secretaria de Recursos (Serur) e Secretaria de Controle Externo – RN (Secex/RN).

8. Advogada constituída nos autos: Danielle Carvalho Gonçalves (OAB/RN 6.850).

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos em que se examinam Pedidos de Reexame interpostos pelo Conselho Regional de Farmácia – RN e pelo Conselho Regional de Medicina Veterinária – RN contra o Acórdão 2.839/2009 – Plenário.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo relator, e com fundamento no art. 48, c/c o arts. 32 e 33, da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, em:

9.1 conhecer dos Pedidos de Reexame, para, no mérito, negar-lhes provimento;

9.2 dar ciência deste acórdão, acompanhado do relatório e voto que o fundamentam, aos recorrentes.

10. Ata n° 28/2010 – Plenário.

11. Data da Sessão: 4/8/2010 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1900-28/10-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Benjamin Zymler (na Presidência), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz (Relator), Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.

13.2. Auditores presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

ACÓRDÃO Nº 1901/2010 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 018.241/2008-0.
2. Grupo II – Classe VII – Assunto: Relatório de Monitoramento.
3. Interessados/Responsáveis:
3.1. Interessados: Caixa de Assistência dos Funcionários de Furnas e Eletronuclear - CAEFE (03.972.226/0001-42); Eletrobrás Termonuclear S.A. - Grupo Eletrobras - Mme (42.540.211/0001-67).
3.2. Responsável: Marcus Alexandre Guedes (118.838.528-38).
4. Entidade: Eletrobrás Termonuclear S. A. – Eletronuclear
5. Relator: Ministro Raimundo Carreiro.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade: Secretaria de Controle Externo - RJ (SECEX-RJ).
8. Advogado constituído nos autos: Tathiane Vieira Viggiano Fernandes OAB/DF 27.154, Patrícia Guercio Teixeira OAB/MG 90.459, Marina Hermeto Corrêa OAB/MG 75.173, Francisco de Freitas Ferreira OAB/MG 89.353, Renata Aparecida Ribeiro Felipe OAB/MG 97.826, Érlon André de Matos OAB/MG 103.096, Nayron Souza Russo OAB/MG 106.011, Mariana Barbosa Miraglia OAB/MG 107.162, Cristiano Nascimento e Figueiredo OAB/MG 101.334, Flávia da Cunha Gama OAB/MG 101.817, Fernando Antônio dos Santos Filho OAB/MG 116.302, Cynthia Póvoa de Aragão OAB/DF 22.298, Cristiana Roquete Luscher Castro OAB/SP 282.792; Marcus Alexandre Garcia Neves OAB/RJ 106.115, Wellington Santana de Souza OAB/RJ 117.652, Alfonso Gomes Macias Filho OAB/RJ 35.384, Ana Paula Martuscelli de Oliveira OAB/RJ 114.090, Angela Maria Gomes Langone OAB/RJ 61.158, Augusto Parente Martins dos Santos OAB/RJ 103.364, Basílio Ferreira Rabello Junior OAB/RJ 25.100, Carmélia Castanho OAB/RJ 122.171, Denise Sollami OAB/RJ 54.488, Luamar Angélica Sant'Anna OAB/RJ 116.594, Marcia de Brito Meira OAB/RJ 104.400, Marco Aurélio Dias Aquino OAB/RJ 118.475, Maria Cristina Nascimento Costa OAB/RJ 024.644, Monica Terezinha da Silva OAB/RJ 99.959, Ricardo Cesar Quintella Lioy OAB/RJ 081.986, Ruben Marcelo Silva Ferraz OAB/RJ 105.175, Vanessa Ferreira Medeiros da Silva OAB/RJ 118.274, Antonio Newton Soares de Matos OAB/DF 22.998, Arthur Lima Guedes OAB/DF 18.073, João Geraldo Piquet Carneiro OAB/DF 800-A.

9. Acórdão:
Vistos, relatados e discutidos estes autos que cuidam de monitoramento do Acórdão 1225/2008-TCU-Plenário (TC 022.849/2006-0), por meio do qual, entre outras medidas, este Tribunal determinou, cautelarmente, a suspensão dos repasses de recursos públicos efetuados pela Eletrobrás Termonuclear S. A. – Eletronuclear em favor da Caixa de Assistência dos Empregados de Furnas e da Eletronuclear – Caefe.
Acórdão os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator, em:
9.1. determinar à Eletronuclear, com fundamento no art. 45 da Lei 8.443/92, a adoção das medidas necessárias ao exato cumprimento da Lei, mediante a cessação de transferências de recursos financeiros à Caixa de Assistência dos Funcionários de Furnas e Eletronuclear – CAEFE ante a infração ao art. 1º do Decreto 99.509/1990;
9.2. determinar à Eletronuclear que providencie, caso ainda não o tenha feito, o retorno do empregado cedido à CAEFE, adotando as medidas cabíveis para que a CAEFE restitua aos cofres públicos os valores dos salários correspondentes ao período da cessão ocorrida sem amparo legal;
9.3. dar ciência desta deliberação à Caixa de Assistência dos Funcionários de Furnas e Eletronuclear – CAEFE.

9.4. determinar à Secex/RJ que monitore o cumprimento dos itens 9.1. e 9.2.

10. Ata n° 28/2010 – Plenário.
11. Data da Sessão: 4/8/2010 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1901-28/10-P.
13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Benjamin Zymler (na Presidência), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro (Relator), José Jorge e José Múcio Monteiro.
13.2. Auditores presentes: Augusto Sherman Cavalcanti (Revisor), Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

ACÓRDÃO Nº 1902/2010 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 011.456/2008-1.
1.1. Apensos: 008.260/2008-1; 025.852/2008-6
2. Grupo I – Classe I – Assunto: Embargos de Declaração
3. Interessado: Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária – Infraero.
4. Entidade: Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária - Infraero.
5. Relator: Ministro Raimundo Carreiro.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade: Serur .
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:
VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam de embargos de declaração opostos pela Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária em face do Acórdão 760/2010 – TCU – Plenário;
ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator, com fundamento no art. 34 da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992, e art. 287 do Regimento Interno do Tribunal, em:
9.1. conhecer dos embargos de declaração uma vez preenchidos os requisitos de admissibilidade exigidos, para, no mérito, rejeitá-los;
9.2. dar ciência à Infraero da presente deliberação, encaminhando-lhe cópia deste Acórdão e do Relatório e do Voto que o fundamentam;
9.3. arquivar os autos.

10. Ata n° 28/2010 – Plenário.
11. Data da Sessão: 4/8/2010 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1902-28/10-P.
13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Benjamin Zymler (na Presidência), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro (Relator), José Jorge e José Múcio Monteiro.
13.2. Auditores presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

ACÓRDÃO Nº 1903/2010 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 010.314/2006-5.
1.1. Apenso: 023.464/2007-8

2. Grupo I – Classe VII – Assunto: Representação

3. Entidade: Companhia Hidro Elétrica do São Francisco – Chesf

4. Interessado: Sindicato Nacional das Empresas de Arquitetura e Engenharia Consultiva - Sinaenco

5. Relator: Ministro Raimundo Carreiro

6. Representante do Ministério Público: não atuou

7. Unidade Técnica: Secex-PE

8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos esses autos de representação formulada pelo Sindicato Nacional das Empresas de Arquitetura e Engenharia Consultiva - Sinaenco em relação à suposta ilegalidade praticada pela Companhia Hidro Elétrica do São Francisco – Chesf na contratação de *"serviços de elaboração de estudo de caracterização e análise socioambiental das linhas de transmissão – LTs 230KV Picos/Tauá e Paraíso/Açu"* mediante o Pregão Eletrônico nº PG-1.92.2006.0660.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. conhecer da representação, nos termos do artigo 113, § 1º, da Lei nº 8.666/1993, combinado com o artigo 237, inciso VII, do Regimento Interno para, no mérito, considerá-la procedente, uma vez que, consoante determinação contida no item 9.7.1.1. do Acórdão nº 1.978/2009-TCU-Plenário, a Companhia Hidro Elétrica do São Francisco – Chesf deve se abster de realizar licitações na modalidade pregão eletrônico para contratações de serviços especializados e complexos, reservando a adoção desse tipo de certame para contratações de serviços que possam ser enquadrados como comuns, de acordo com o art. 1º, parágrafo único, da Lei nº 10.520/2002, c/c os arts. 1º, 2º, § 1º, e 5º, parágrafo único, do Decreto nº 5.450/2005;

9.2. dar ciência deste acórdão, relatório e voto ao interessado, à Companhia Hidro Elétrica do São Francisco – Chesf e à Procuradoria da República no Estado de Pernambuco, em atendimento ao item 3 do Acórdão nº 3461/2007-TCU-2ª Câmara, proferido no TC-023.464/2007-8, apenso ao presente processo;

9.3. arquivar os autos.

10. Ata n° 28/2010 – Plenário.

11. Data da Sessão: 4/8/2010 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1903-28/10-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Benjamin Zymler (na Presidência), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro (Relator), José Jorge e José Múcio Monteiro.

13.2. Ministro que não participou da votação: Benjamin Zymler.

13.3. Auditores presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

ACÓRDÃO N.º 1904/2010 - TCU – Plenário

1. Processo nº TC-017.897/2007-5 (com 2 volumes e 5 anexos)

2. Grupo I; Classe de Assunto: I – Pedido de Reexame

3. Interessada: Comissão Nacional de Energia Nuclear - Cnen

4. Entidade: Comissão Nacional de Energia Nuclear - Cnen

5. Relator: Ministro José Jorge

5.1 Relator da deliberação recorrida: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti

5.2 Revisor: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidades Técnicas: 6ª Secretaria de Controle Externo e Secretaria de Recursos - Serur
8. Advogado constituído no autos: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Relatório de Auditoria de Natureza Operacional no Programa Nacional de Atividades Nucleares, objetivando avaliar a atuação da Comissão Nacional de Energia Nuclear - Cnen como órgão responsável pela regulação e fomento do setor nuclear, em que se examina Pedido de Reexame interposto pela entidade contra termos do Acórdão 519/2009 – Plenário, por meio do qual foram encaminhadas várias recomendações à Cnen.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. com fulcro no art. 48, c/c os arts. 32 e 33, da Lei nº 8.443/1992, conhecer do presente Pedido de Reexame para, no mérito, dar-lhe provimento;

9.2. alterar o item 9.1.3 do Acórdão 519/2009 – Plenário, que passa a ter a seguinte redação:

"9.1.3. elabore um plano de ações que tenha por finalidade a realização, com a maior brevidade possível, de inspeções em instalações radiativas e de emissão de autorizações de operação que estejam pendentes ou em atraso, tais como as que foram mencionadas no relatório de auditoria da 6ª Secex e no item 27 do Voto condutor deste Acórdão, encaminhando a este Tribunal, no prazo de 90 dias, a versão final do referido plano de ações, bem como relatório sobre as ações porventura já executadas e sobre os resultados obtidos".

9.3. excluir o item 9.1.28 do Acórdão 519/2009 – Plenário do rol de recomendações à Cnen e renumerar os itens 9.5 e 9.6 que passarão a ser, respectivamente, os itens 9.6 e 9.7;

9.4. inserir o item 9.3.3 no Acórdão 519/2009 – Plenário, nos seguintes termos:

"9.3.3. elabore estudo sobre a viabilidade jurídica, técnica e administrativa de norma definindo a responsabilidade pela elaboração, execução, supervisão e fiscalização do PEE, de forma que fique claro o papel a ser desempenhado por cada órgão e entidade envolvido no Plano;"

9.5. dar ciência do presente Acórdão, bem como do Relatório e Voto que o fundamentam, à Comissão Nacional de Energia Nuclear – Cnen e ao Sipron;

9.6. determinar à 9ª Secex que promova o monitoramento das recomendações e da determinação contidas no Acórdão 519/2009-Plenário.

10. Ata n° 28/2010 – Plenário.
11. Data da Sessão: 4/8/2010 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1904-28/10-P.
13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Ubiratan Aguiar (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge (Relator) e José Múcio Monteiro.
13.2. Ministro que não participou da votação: Augusto Nardes.
13.3. Auditor convocado: Augusto Sherman Cavalcanti (Revisor).
13.4. Auditores presentes: Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

ACÓRDÃO Nº 1905/2010 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 022.070/2007-9.

1.1. Apenso: 002.154/2010-2
2. Grupo I – Classe VII – Assunto: fiscalização de outorga
3. Interessados/Responsáveis:
3.1. Interessado: Empresa Brasileira de Correios e Telegrafos (34.028.316/0010-02).
3.2. Responsável: Carlos Henrique Almeida Custodio (285.560.896-15).
4. Entidade: Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – ECT/MC.
5. Relator: Ministro Raimundo Carreiro.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade: Sec. de Fiscalização de Desestatização (SEFID).
8. Advogados constituídos nos autos: Wellington Dias da Silva OAB/DF 8546, João Marmo Martins OAB/DF 9380, César Harasymowicz OAB/DF 5435, Ana Lidia Camelo Gomes Ribeiro OAB/DF 17326, Elaine Raquela Lira Fizer OAb/DF 18867-0, Flavio Roberto Fay de Spouza OAB/PR 25528-B, Marlon Aurélio Kuntz Petry OAB/GO 19.139, Manoela Cristina Borges Vilela Sanbuichi OAb/DF 15.169, Flavio Antonio Leles Carvalho OAB/MG 89.869, Gustavo esperança Vieira OAB/SP 213756, Ana Virgínia Batista Lopes de Souza OAB/DF 16.660, Fabiana de Oliveira Figueiredo OAB/DF 18.355, Roger Rodrigues dos Santos OAB/dF 17711, Renato de Olievrira Andrade OAB/ DF 20.220, Aline Rabelo Dutra OAB/DF 22709, Marco Antonio Tavares Martins OAB/ DF 9924, Arlindo Gomes de Lima OAB/DF 7262, Paula Ribeiro Mesaros OAB/SP 236928, Karina Speridião Ribeiro OAB/DF 16.267, Agnaldo Nunes da Silva OAB/DF 11336, Cristiane de Matos Woodrow Rodrigues OAB/DF 18536, Luiz Fernando Ataide Boucinha OAB/DF 18066, Alessandra Costa Medeiros OAB/DF 16985, Renata Vieira Machado OAB/DF 16438, Emilia Maria Barbosa dos Santos Silva OAB/DF 7460, Carlos mendes da Silveira Cunha OAB/SP 243410, Vanessa Cristina de Oliveira Santos OAB/DF 22630, Delma Eliane Carneiro OAB/DF17196, Carolina Tenório de Mello OAB/DF 19291, Luciana Muniz Cordeiro OAB/DF 23121, Maria do Rosário Nogueira Vidal OAB/DF 16709, Glauciene Clemente da Cruz OAB/DF 24760, Carolina Peters Moura OAB/DF 17337, Glauber Marcelo de Carvalho Mendes OAB/DF14624 Marcia Pereira dos Santos OAB/DF 17889, Normando Delgado dos Santos OAB/PB 9701, Luciana Santos de Oliveira OAB/DF 17426, Ane Caroline de Medeiros Rios OAB/DF 14543, Juliana de Farias Nunes OAB/DF 20270, Erica Cristiane de Oliveira Rosa OAB/DF 16263, Augusto Barriles OAB/RS 64143, Mariana Franco da Silveira OAB/DF 22680, Lucia Fernanda Katz OAb/SP 190259, Lucelaine da Silva Ribeiro OAB/SP 227335, Paloma Victoria Maria da Graça Lemos Barbosa OAB/SP 238201, Raphael Ribeiro Bertoni OAB/SP 259898.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de fiscalização de licitações para contratação de instalação e operação de Agências de Correios Franqueadas (AGF) sob regime de franquia postal, nos termos da Instrução Normativa TCU nº 27/1998.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1 aprovar os procedimentos adotados no Segundo Estágio previsto no art. 7º da IN/TCU nº 27/1998, relativo ao processo de outorga de serviços postais, mediante franquia, promovido pela Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos;

9.2. recomendar à ECT que elabore metodologia para análise do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de franquia postal de forma a atender a previsão da minuta de contrato;

9.3. autorizar, conforme disposição contida no art. 7º, §1º, da IN/TCU nº 27/1998, a utilização de metodologia de exame por amostragem com vistas à análise dos Terceiro e Quarto Estágios do presente processo de desestatização;

9.4. constituir processos apartados específicos para proceder às análises citadas acima, com fulcro no art. 37 da Resolução-TCU nº 191, de 21/6/2006;

9.5. enviar cópia da presente deliberação acompanhada do relatório e do voto que a fundamentam à ECT e ao Ministério das Comunicações;

9.6. arquivar o presente processo, em consonância com o art. 169, inciso IV do Regimento Interno do TCU.

10. Ata n° 28/2010 – Plenário.
11. Data da Sessão: 4/8/2010 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1905-28/10-P.
13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Ubiratan Aguiar (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro (Relator), José Jorge e José Múcio Monteiro.
13.2. Auditores presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

ACÓRDÃO N.º 1906/2010 – TCU – Plenário

1. Processo n.º TC-003.984/2009-7 (com 3 volumes e 5 anexos).
2. Grupo I; Classe V – Monitoramento.
3. Órgão/Entidades: Ministério de Minas e Energia – MME; Agência Nacional de Energia Elétrica – Aneel e Centrais Elétricas Brasileiras S.A. – Eletrobras.
4. Responsáveis: Márcio Pereira Zimmermann, Ministro de Minas e Energia; Nelson Hubner, Diretor-Geral da Aneel; e José Antonio Muniz Lopes, Presidente da Eletrobras.
5. Relator: Ministro José Jorge.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Desestatização – Sefid.
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:
VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Monitoramento determinado pelo Acórdão 923/2008 – Plenário, referente à auditoria operacional realizada com vistas a averiguar a eficiência da gestão da "Conta de Consumo de Combustíveis Fósseis dos Sistemas Isolados/CCC-Isol", como indutor de modicidade tarifária para esses sistemas.
ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator e com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, em:
9.1. determinar à Agência Nacional de Energia Elétrica – Aneel que:
9.1.1. adote medidas mais eficazes para que se faça cumprir a Resolução Normativa Aneel n.º 163/2005, tendo em vista que as multas aplicadas não foram suficientes, incluindo, se necessário, o uso da revogação da autorização, conforme o art. 11, da Resolução Normativa Aneel n.º 63/2004;
9.1.2. apresente estudos, 60 dias após a regulamentação da Lei n.º 12.111/2009, que demonstrem o impacto sobre o encargo CCC da referida lei, especificando:
9.1.2.1. a forma de valoração do custo médio de geração no Ambiente de Contratação Regulado (ACR);
9.1.2.2. a valoração dos custos de geração própria;
9.1.2.3. a repercussão dos investimentos realizados pelas concessionárias;
9.1.2.4. a extensão e forma de repasse de eventual passivo de custos, referente ao período posterior à publicação da Medida Provisória n.º 466/2009 até a data de sua regulamentação;
9.1.2.5. o impacto financeiro sobre o encargo tarifário CCC; e
9.1.2.6. a regulação adotada para o art. 4º-A da Lei n.º 9.991/2000;
9.2. determinar a Centrais Elétricas Brasileiras S.A - Eletrobras que, no prazo de 90 (noventa) dias:

9.2.1. passe a realizar licitação para a aquisição de combustíveis, subsidiados pela CCC, para abastecer as usinas do Sistema Isolado, nos termos do inciso XXI, art. 37, da Constituição Federal de 1988, c/c o art. 15, §2º, da Lei 3.890-A/1961, com redação dada pelo art. 19, da Lei n.º 11.943/2009, orientando as empresas controladas pela **holding** no mesmo sentido;

9.2.2. apresente plano de ação, contemplando:

9.2.2.1. as ações destinadas à modernização/revitalização do parque térmico das usinas subsidiadas pela CCC, que pertencem à **holding** Eletrobras, haja vista a existência de beneficiárias com elevado custo, a exemplo das empresas destacadas na Tabela abaixo, apresentando cronograma de implementação das medidas:

Tabela - Amostra de usinas pertencentes à Eletrobras com elevado custo

Empresa	Usina	Custo R$/MWh
Eletronorte	Rio Branco II	3.354,61
Eletronorte	Rio Branco I	2.082,04
Eletronorte	Rio Acre	1.657,34
Eletronorte	Rio Madeira	1.221,49
Amazonas Energia	Alvarães	1.230,00
Amazonas Energia	Japurá	1.261,00
Amazonas Energia	Palmeiras	1.180,00
Amazonas Energia	Cucui	815,00

Fonte: Eletrobras - fls. 120 e 182/183 do Anexo 4.

9.2.2.2. as medidas adotadas para a efetiva redução das perdas elétricas nas empresas da **holding** Eletrobras, detalhando os índices de perdas, os prazos e os valores destinados à essa finalidade, discriminando as ações a serem realizadas com recursos da Eletrobras e com os recursos obtidos junto ao Banco Mundial;

9.2.3. implemente o Sistema Digital de Coleta de Dados exigido pela Resolução Normativa Aneel n.º 163/2005 em todas as usinas subsidiadas pela CCC, pertencentes à **holding** Eletrobras, para que se identifiquem com transparência as grandezas elétricas, notadamente o consumo específico das usinas da **holding**;

9.3. apensar este processo ao TC-013.237/2004-1, com fundamento no art. 5º, inciso II, da Portaria Segecex n.º 27/2009;

9.4. encaminhar cópia desta decisão, bem como do Relatório e Voto que a fundamentam, às Comissões de Minas e Energia, de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente da Câmara dos Deputados e à Comissão de Serviços de Infra-estrutura do Senado Federal, ao Conselho Nacional de Política Energética, ao Ministério de Minas e Energia, Procuradoria Geral da República - 3ª Câmara de Coordenação e Revisão - Consumidor e Ordem Econômica - e à Casa Civil;

10. Ata n° 28/2010 – Plenário.

11. Data da Sessão: 4/8/2010 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1906-28/10-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Ubiratan Aguiar (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge (Relator) e José Múcio Monteiro.

13.2. Auditores presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

1. Processo n.º TC 010.132/2009-7.
1.1. Apenso: 013.233/2008-5
2. Grupo II – Classe V – Assunto: Monitoramento
3. Interessado: Tribunal de Contas da União
4. Entidade: Fundação Nacional de Saúde – MS
5. Relator: Ministro José Jorge.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade: Secretaria de Controle Externo - MT (SECEX-MT).
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Monitoramento, nos quais foi solicitada prorrogação de prazo para cumprimento do disposto no item 9.1.4 do Acórdão 402/2009 – TCU – Plenário.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. autorizar, em caráter excepcional e improrrogável, a dilação dos prazos fixados no subitem 9.1.4. do Acórdão 402/2009-TCU-Plenário, por 30 (trinta) dias, a contar do término dos prazos estipulado no Acórdão 930/2010-TCU-Plenário;

9.2. alertar a Secretaria-Executiva do Ministério da Saúde que o descumprimento dos prazos acima pode ensejar a aplicação de multa prevista no §1º do art. 58 da Lei n.º 8.443, de 1992; e

9.3. encaminhar cópia desta deliberação à Secretaria-Executiva do Ministério da Saúde.

10. Ata n° 28/2010 – Plenário.
11. Data da Sessão: 4/8/2010 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1907-28/10-P.
13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Ubiratan Aguiar (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge (Relator) e José Múcio Monteiro.
13.2. Auditores presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

ACÓRDÃO Nº 1908/2010 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC-004.792/2007-6 (com 3 anexos)
2. Grupo II, Classe de Assunto I – Pedido de Reexame (Fiscobras 2007)
3. Unidade: Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras)
4. Recorrente: Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras)
5. Relator: Ministro José Múcio Monteiro
5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Augusto Nardes
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidades Técnicas: Serur e Secob
8. Advogados constituídos nos autos: Bruno Henrique de Oliveira Ferreira, OAB/DF 15.345; Claudismar Zupiroli, OAB/DF 12.250; Nilton Antônio de Almeida Maia, OAB/RJ 67.460; Nelson Sá Gomes Ramalho, OAB/RJ 37.506; Guilherme Rodrigues Dias, OAB/RJ 58.476; Ésio Costa Júnior, OAB/RJ 59.121; Hélio Siqueira Júnior, OAB/RJ 62.929; Eduardo Jorge Leal de Carvalho e Albuquerque, OAB/RJ 57.404; Gustavo Cortês de Lima, OAB/DF 10.969; Alberto Moreira Rodrigues, OAB/DF 12.652; Frederico Rodrigues Barcelos de Sousa, OAB/DF 16.845; Daniele Farias Dantas de Andrade, OAB/RJ 117.360; Ingrid Andrade Sarmento, OAB/RJ 109.690; Juliana de Souza Reis

Vieira, OAB/RJ 121.235; Marco Antônio Cavalcante da Rocha, OAB/PE 2.940; Meg Montana Kebe, OAB/RJ 124.440; Rodrigo Muget da Costa, OAB/RJ 124.666; Zilto Bernardi Freitas, OAB/RJ 97.299; e Marcos César Veiga Rios, OAB/DF 10.610

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos em que se examinam, nesta fase processual, pedido de reexame interposto pela Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras) contra o Acórdão nº 2.369/2008-Plenário, por meio do qual este Tribunal de Contas, em sede de levantamento de auditoria cujo objetivo era subsidiar o planejamento das fiscalizações nos programas de trabalho da referida entidade, emitiu determinação a respeito da classificação orçamentária de projetos de grande porte.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, com base nos arts. 32, parágrafo único, 33 e 48 da Lei nº 8.443/1992, em:

9.1 conhecer do pedido de reexame para, no mérito, dar-lhe provimento;

9.2 alterar o subitem 9.1 do Acórdão nº 2.369/2008-Plenário, que passa a apresentar a seguinte redação:

"9.1 alertar a Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SOF/MP), responsável por reunir e compilar as propostas dos órgãos setoriais, bem como a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, para que, no exercício de suas competências em relação à elaboração da lei orçamentária, possam verificar a aplicação do art. 10, inciso I e § 1º, da Lei nº 11.653/2008 (Plano Plurianual para o período de 2008/2011), quanto aos projetos de grande vulto";

9.3 enviar cópia deste acórdão, com o relatório e voto, ao Congresso Nacional, para que tenha ciência da dificuldade enfrentada pela Petrobras na compatibilização dos seus projetos à regra constante do art. 10, § 1º, do PPA 2008/2011;

9.4 dar ciência desta deliberação à recorrente.

10. Ata n° 28/2010 – Plenário.

11. Data da Sessão: 4/8/2010 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1908-28/10-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Ubiratan Aguiar (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro (Relator).

13.2. Auditores presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

ACÓRDÃO Nº 1909/2010 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC-007.428/2010-3 (com 3 anexos)

2.1. 2. Grupo I – Classe V – Relatório de Auditoria

3. Responsáveis: José Ferreira Costa (reitor **pro tempore**, CPF 075.188.973-34), Antônio Carlos de Jesus Silva (presidente da Comissão de Obras e Serviços de Engenharia, CPF 055.380.413-87), Benedito de Sousa Mota (CPF 095.609.043-53), José Candido Ribeiro Carvalhal (CPF 031.866.952-87), José Lauro Serejo Martins (CPF 064.452.843-53), Lindomar Jacinto de Souza (CPF 431.837.863-20), Raimundo Nonato Pinheiro Corrêa Filho (CPF 687.974.862-72), Francisco Dias Pereira Neto (CPF 249.975.953-49), Afonso Celso Sampaio Ribeiro Silva, Edmilson de Jesus Jardim Filho, Lusandro Cunha Rodrigues, Marco Antonio Goiabeira Torreão, Magno Sousa França e Walterney Rodrigues Pereira (membros da Comissão de Obras e Serviços de Engenharia).

4. Unidade: Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Maranhão – IFMA

5. Relator: Ministro José Múcio Monteiro
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: Secob-3
8. Advogado constituído nos autos: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de relatório de auditoria realizada nas obras de construção de Unidade de Ensino Descentralizada do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Maranhão – IFMA.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. determinar ao Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Maranhão que:

9.1.1. avalie as inconsistências relativas à remuneração do ISS e informe ao Tribunal, no prazo de 30 (trinta) dias, as providências adotadas para correção de pagamentos indevidos, inclusive por meio de apresentação de documentos comprobatórios;

9.1.2. exija da contratada a correção dos serviços de instalação elétrica que não seguem os requisitos da Norma Técnica ABNT 5410;

9.1.3. recupere e preserve o açude, bem como seu entorno, a fim de cumprir a condicionante da licença de instalação relativa a esse item da obra;

9.2. determinar à Secob-3 que altere a classificação dos achados apontados como IG-P no Relatório Fiscalis nº 165/2009 da maneira a seguir:

9.2.1. de IG-P para IG-C os achados:

9.2.1.1. inadequação ou inexistência dos critérios de aceitabilidade de preços unitário e global;

9.2.1.2. licitação realizada sem contemplar os requisitos mínimos exigidos pela Lei nº 8.666/93;

9.2.1.3. julgamento ou classificação das propostas em desacordo com os critérios do edital ou da legislação (Projeto Básico);

9.2.1.4. julgamento irregular de recursos interpostos durante a licitação;

9.2.1.5. existência de preços inexequíveis (simbólicos, irrisórios ou de valor zero) no orçamento do Edital / Contrato / Aditivo;

9.2.1.6. julgamento ou classificação das propostas em desacordo com os critérios do edital ou da legislação (Edital);

9.2.1.7. inobservância das normas legais, regulamentares e contratuais relativas à responsabilidade das empresas projetistas, supervisoras e construtoras pela qualidade das obras, em especial quanto à reparação de defeitos ou à devolução de valores pagos (Contrato nº 133/2008, Projeto Básico e Edital);

9.2.1.8. projeto executivo deficiente ou desatualizado;

9.2.1.9. modalidade indevida de licitação; e

9.2.1.10. falhas relativas à publicidade do edital de licitação;

9.2.2. de IG-P para OI o achado orçamento do Edital/Contrato/Aditivo incompleto ou inadequado;

9.2.3. de IG-P para irregularidade saneada os achados:

9.2.3.1. inexistência ou inadequação de Estudo de Viabilidade técnica, econômica e ambiental da obra; e

9.2.3.2. obra licitada sem Licença Prévia;

9.3. dar ciência deste acórdão, bem como do relatório e voto que o fundamentam, à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, informando que os indícios de irregularidades graves apontados no Contrato nº 133/2008, Edital e Projeto Básico, relativos à obra de Construção de Unidade de Ensino Descentralizada do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Maranhão, não mais se enquadram no art. 94, § 1º, inciso IV, da Lei nº 12.017/2009 (LDO/2010), podendo o empreendimento ter continuidade;

9.4. remeter cópia do relatório de auditoria e deste acórdão, bem como do relatório e voto que o fundamentam, à Deputada Federal Fátima Pelaes;

9.5. remeter cópia deste acórdão, bem como do relatório e voto que o fundamentam, ao Ministério da Educação e ao Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Maranhão; e

9.6. apensar este processo ao TC-006.285/2009-0.

10. Ata n° 28/2010 – Plenário.

11. Data da Sessão: 4/8/2010 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1909-28/10-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Ubiratan Aguiar (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro (Relator).

13.2. Auditores presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

ACÓRDÃO Nº 1910/2010 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 700.053/1998-0

1.1. Apenso: TC 018.596/2002-5

2. Grupo I – Classe I – Embargos de Declaração em Processo de Relatório de Auditoria

3. Unidade: Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região – Campinas (SP)

4. Recorrente: Associação Nacional dos Servidores da Justiça do Trabalho – Anajustra

5. Relator: Ministro José Múcio Monteiro

5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Marcos Vinicios Vilaça

6. Representante do Ministério Público: não atuou

7. Unidades Técnicas: Sefip e Serur

8. Advogados constituídos nos autos: Ibaneis Rocha Barros Júnior (OAB/DF nº 11.555), Marlucio Lustosa Bonfim (OAB/DF nº 16.619), Washington de Vasconcelos Silva (OAB/DF nº 16.900), Renato Borges Barros (OAB/DF nº 19.275), Patrícia Leite Pereira da Silva (OAB/DF nº 20.695), André Cavalcante Barros (OAB/DF nº 22.948), Lucas Mesquita de Moura (OAB/DF nº 25.999), Alberto Pavie Ribeiro (OAB/DF nº 7.077), Ana Frazão (OAB/DF nº 12.847), André Paterno Moretti (OAB/SP nº 184.283), Ângela de Souza Ferragut (OAB/SP nº 199.310), Antônio Perilo Teixeira Netto (OAB/DF nº 21.359), Beatriz Helena Cardoso (OAB/SP nº 199.612), Carlos Jorge Martins Simões (OAB/SP nº 36.852), César da Silva Peixoto (OAB/SP nº 114.176), Christiane Abdalla Khattar (OAB/SP nº 130.227), José Antonio Khattar (OAB/SP nº 122.144), José Augusto Brazileiro Umbelino (OAB/SP nº 204.052), José Carlos da Fonseca (OAB/DF nº 1.495-A), Karen Rosa da Silva (OAB/SP nº 179.628), Manoel Orlando Severo Guilhon (OAB/SP nº 129.094), Mário Henrique Trigilio (OAB/SP nº 233.370), Pedro Gordilho (OAB/DF nº 138), Renato Fessel Bertani (OAB/SP nº 154.472), Ricardo Alexandre R. Peres (OAB/MT nº 6.376), Ricardo de Oliveira Regina (OAB/SP nº 134.588), Sara dos Santos Simões (OAB/SP nº 124.327) e Walter Costa Porto (OAB/DF nº 6.098)

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam de embargos de declaração opostos pela Associação Nacional dos Servidores da Justiça do Trabalho – Anajustra contra o Acórdão nº 520/2008-TCU-Plenário, que negou provimento ao pedido de reexame interposto, em especial quanto à fixação de prazo para que o Presidente do Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região adotasse as providências necessárias ao exato cumprimento da lei no tocante à criação de funções

gratificadas de Representação de Gabinete (Auxiliar Especializado) por decisão do Órgão Especial de 12/6/1996.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. negar provimento aos presentes embargos de declaração, por não ter sido constatada obscuridade, omissão ou contradição no Acórdão nº 520/2008-TCU-Plenário, mas tornar insubsistente o item 8.1.1 da Decisão nº 828/2000-TCU-Plenário, que fixou prazo para o Presidente do Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região adotar as providências necessárias ao exato cumprimento da lei no tocante à criação de funções gratificadas de Representação de Gabinete (Auxiliar Especializado) por decisão do Órgão Especial de 12/6/1996, uma vez que a edição da Lei nº 12.261/2010 veio convalidar os atos praticados e os efeitos financeiros decorrentes do exercício de funções comissionadas de nível 02, criadas por ato administrativo interno do referido órgão;

9.2. dar ciência desta deliberação à recorrente, ao Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região e ao Sindicato dos Servidores Públicos Federais da Justiça do Trabalho da 15ª Região – Sindiquinze.

10. Ata n° 28/2010 – Plenário.
11. Data da Sessão: 4/8/2010 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1910-28/10-P.
13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Ubiratan Aguiar (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro (Relator).
13.2. Auditores presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

ACÓRDÃO Nº 1911/2010 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC-033.332/2008-0 (com 1 anexo)
2. Grupo I – Classe II – Solicitação do Congresso Nacional
3. Unidade: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES
4. Interessado: Senado Federal
5. Relator: Ministro José Múcio Monteiro
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: 9ª Secex
8. Advogado constituído nos autos: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de solicitação do Congresso Nacional, de autoria do ex-presidente do Senado Federal, Senador Garibaldi Alves Filho, para que o TCU faça o acompanhamento da aplicação dos recursos decorrentes de operação de crédito externo contratada pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento, cuja finalidade é o financiamento do "*Programa BNDES de Crédito Multissetorial de Apoio às Micro, Pequenas e Médias Empresas - Terceira Etapa do Convênio Linha de Crédito Condicional - CCLIP*".

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, diante das razões expostas pelo Relator, e com fundamento no arts. 1º, inciso II, e 38 da Lei nº 8.443/1992, art. 14, inciso IV, da Resolução TCU nº 215/2008 e arts. 1º, inciso II, e 169, inciso IV, do Regimento Interno/TCU, em:

9.1. conhecer da presente solicitação do Congresso Nacional, por estarem presentes os requisitos de admissibilidade;

9.2. informar à Presidência do Senado Federal que este Tribunal analisou a documentação relativa ao Programa BNDES de Crédito Multissetorial de Apoio às Micro, Pequenas e Médias Empresas – Terceira Etapa do Convênio de Linha de Crédito Condicional (Contrato nº 2023/OC-BR), concluindo que seus objetivos foram satisfatoriamente alcançados e que os atos de gestão praticados mantiveram-se dentro dos padrões esperados de legalidade e legitimidade;

9.3. encaminhar cópia da presente deliberação, acompanhada do relatório e voto que a fundamentam, à Presidência do Senado Federal;

9.4. considerar integralmente atendida a presente solicitação do Congresso Nacional;

9.5. arquivar os autos.

10. Ata n° 28/2010 – Plenário.

11. Data da Sessão: 4/8/2010 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1911-28/10-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Ubiratan Aguiar (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro (Relator).

13.2. Auditores presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

ACÓRDÃO Nº 1912/2010 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC-012.140/2010-4

2. Grupo I – Classe VII – Solicitação

3. Unidade: Superintendência Nacional de Previdência Complementar (Previc)

4. Interessada: Superintendência Nacional de Previdência Complementar (Previc)

5. Relator: Ministro José Múcio Monteiro

6. Representante do Ministério Público: Subprocuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva

7. Unidades Técnicas: 5ª Secex e Adplan

8. Advogado constituído nos autos: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de solicitação acerca do processo de tomada de contas extraordinária referente ao período de 1º a 27 de janeiro de 2010 da extinta Secretaria de Previdência Complementar (SPC).

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1 dispensar, em caráter excepcional, a formalização do processo de prestação de contas extraordinária da SPC relativa ao período de 1º a 27 de janeiro de 2010;

9.2. determinar à Superintendência Nacional de Previdência Complementar (Previc) que inclua em seu Relatório de Gestão de 2010 conteúdo específico sobre as providências adotadas para encerramento da SPC, em especial os termos de transferência patrimonial e a situação dos processos administrativos não encerrados;

9.3 dar ciência desta deliberação à interessada.

10. Ata n° 28/2010 – Plenário.

11. Data da Sessão: 4/8/2010 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1912-28/10-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Valmir Campelo (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro (Relator).

13.2. Auditores presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

ACÓRDÃO Nº 1913/2010 – TCU – PLENÁRIO

1. Processo nº TC 008.875/2009-5 (com 3 volumes e 14 anexos com 35 volumes)

2. Grupo II – Classe I – Assunto: Agravo em Relatório de Levantamento de Auditoria

3. Interessados/Responsáveis:

3.1. Interessados: Secretaria dos Recursos Hídricos do Estado do Tocantins e Congresso Nacional.

3.2. Responsáveis: Amanda da Rosa Lena (CPF 877.301.971-20); Anizio Costa Pedreira (CPF 082.731.381-00); Claudio Manoel Barreto (CPF 183.166.897-15); Claudio Manoel Barreto Vieira (CPF 955.957.837-53); Elielma Oliveira Bezerra (CPF 007.886.961-73); Joao Reis Santana Filho (CPF 005.832.605-78); Jose Edmar Brito Miranda (CPF 011.030.161-72); Luiz Alberto Osório de Castro (CPF 167.098.450-87); Manoel José Pedreira (CPF 060.815.681-72); Egesa Engenharia S/A (CNPJ 17.186.461/0001-01); e Consórcio Magna/Engeplus (CNPJ 33.980.905/0001-24).

4. Unidade: Secretaria dos Recursos Hídricos do Estado do Tocantins (SRHMA/TO).

5. Relator: Auditor Augusto Sherman Cavalcanti.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade: Secob-1 e Secex-TO.

8. Advogado constituído nos autos: Marçal Justen Filho (OAB/PR 7.468); Cesar Augusto Guimarães Pereira (OAB/PR 18.662), Fernão Justen de Oliveira (OAB/PR 18.661); Eduardo Talamini (OAB/PR 19.920); André Guskow Cardoso (OAB/PR 27.074); Aline Lícia Klein (OAB/PR 29.615); Alexandre Wagner Nester (OAB/PR 24.510); Marçal Justen Neto (OAB/PR 35.912); Rafael Wallbach Schwind (OAB/PR 35.318); Felipe Scripes Wladeck (OAB/PR 38.054); Paulo Osternack Amaral (OAB/PR 38.234); Guilherme Fredherico Dias Reisdorfer (OAB/PR 42.475); Thalita Bizerril Duleba (OAB/PR 45.464); Diogo Albaneze Gomes Ribeiro (OAB/SP 272.428); Karlin Olbertz (OAB/PR 46.962); Mayara Ruski Augusto Sá (OAB/PR 49.049); Taciana Guimarães Meirelles (OAB/DF 28.541); William Romero (OAB/PR 51.663); e Dina Oliveira de Castro Alves (OAB/DF 17.343).

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos em que ora se examina agravo em relatório de levantamento de auditoria realizada no âmbito do Fiscobras/2009 nas obras de construção da Barragem do Rio Arraias, em Arraias/TO, referente ao Programa de Trabalho 18.544.0515.7I59.0010;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. conhecer do agravo interposto pela Secretaria dos Recursos Hídricos do Estado do Tocantins (SRHMA/TO) contra as medidas cautelares constantes do Acórdão 2.830/2009-Plenário, para, no mérito, conceder-lhe provimento parcial;

9.2. determinar à Secretaria dos Recursos Hídricos do Estado do Tocantins (SRHMA/TO), com fundamento no art. 71, incisos VI e IX, da Constituição Federal, e no art. 45 da Lei 8.443/92, que, no âmbito do contrato 117/2004, firmado com a empresa Egesa Engenharia S.A., adote as providências necessárias no sentido de:

9.2.1. promover o desconto dos seguintes valores nas próximas faturas:

9.2.1.1. R$ 2.882.212,65, atinentes ao sobrepreço detectado nos custos unitários e no BDI referentes aos serviços executados até a 14ª. medição;

9.2.1.2. R$ 2.896.014,20, atinentes a reajustes indevidos aplicados sobre os preços dos serviços executados até a 14ª. medição;

9.2.2. para a continuidade da execução dos serviços necessários à conclusão da obra, promover a repactuação do contrato 117/2004, de forma a:

9.2.2.1. limitar os custos unitários diretos dos serviços pendentes de execução aos custos unitários de referência apurados pela Secob-1, conforme tabela 3 transcrita no item 11 do Relatório que fundamenta este Acórdão, reduzidos da parcela atinente ao BDI de 32,68%;

9.2.2.2. a partir do percentual utilizado pela Secob-1, 32,68%, retirar do BDI o item "administração local", no percentual de 8,23% sobre os custos dos serviços inicialmente contratados, transportando-o para a planilha de custos diretos;

9.2.2.3. após o cumprimento da medida constante do item anterior, recalcular o novo BDI a ser aplicado sobre os custos unitários diretos dos serviços necessários à conclusão da obra, os quais devem respeitar o limite indicado no item 9.2.2.1 supra; e

9.2.2.4. adequar os índices de reajuste de preços utilizados no contrato, conforme percentuais de referência adotados pela Secob-1, os quais lhe serão informados por aquela unidade especializada, conforme item 9.5.1 abaixo;

9.2.3. informar ao Tribunal, no prazo de 45 dias, as medidas adotadas;

9.3. determinar à Secretaria dos Recursos Hídricos do Estado do Tocantins (SRHMA/TO) que, no âmbito do contrato 045/2005, firmado com o consórcio formado pelas empresas Magna Engenharia Ltda. e Engeplus Engenharia e Consultoria Ltda.:

9.3.1. somente prossiga com a execução contratual após o saneamento das ocorrências atinentes ao contrato 117/2004, conforme medidas constantes dos itens 9.2.1 e 9.2.2 supra;

9.3.2. no caso da retomada da execução contratual, adote como limite, em eventuais acréscimos de quantitativos decorrentes de aditivos contratuais, os preços de referência apontados pela Secob-1, conforme tabela transcrita no item 12 do Relatório que fundamenta este Acórdão;

9.4. determinar ao Ministério da Integração Nacional, com fundamento no art. 71, incisos VI e IX, da Constituição Federal, e no art. 45 da Lei 8.443/92, que não promova a liberação de recursos federais no âmbito do Convênio 113/2007 (Siafi 610857), firmado com o Governo do Estado de Tocantins, até que ocorra o saneamento do contrato 117/2004, conforme itens 9.2.1 e 9.2.2 deste Acórdão;

9.5. determinar à Secob-1 que:

9.5.1. informe à Secretaria dos Recursos Hídricos do Estado do Tocantins (SRHMA/TO) os índices de reajuste de preços utilizados como referência para o cálculo do superfaturamento constante da tabela 5 transcrita no item 8 do Relatório que fundamenta este Acórdão, os quais deverão ser utilizados por aquela unidade quando do pagamento dos serviços que porventura vierem a ser executados no âmbito do contrato 117/2004, conforme item 9.2.2.4 acima;

9.5.2. promova análise sobre a ocorrência atinente à aplicação do BDI de 40% sobre os custos de aquisição de equipamentos no âmbito do contrato 117/2004, bem como sobre a ocorrência atinente ao pagamento por serviços não prestados referentes aos deslocamentos de material escavado para distâncias superiores a 1 quilômetro, de forma a verificar a necessidade de novos ajustes contratuais;

9.5.3. acompanhe, neste processo, o cumprimento das medidas constantes do item 9.2 acima, submetendo os autos ao Relator no prazo de 60 dias;

9.6. comunicar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional que, em relação às obras de construção da Barragem do Rio Arraias – Eixo 16, em Arraias/TO, referente ao Programa de Trabalho 18.544.0515.7I59.0010:

9.6.1. os indícios de irregularidades graves que se enquadram no disposto no inciso IV do § 1º do art. 94 da Lei nº 12.017/2009 (LDO/2010), apontados no Contrato 117/2004, relativo aos serviços de execução da obra em questão, subsistem com potencial dano ao erário no valor de R$ 8.100.550,51 (sendo R$ 5.778.226,85 referentes à parcela já executada da obra, onde foram detectados sobrepreço e aplicação de reajustes indevidos de preços, e R$ 2.322.323,66 referentes a sobrepreço no custo dos serviços necessários à conclusão da obra);

9.6.2. o saneamento de tais irregularidades depende da adoção das seguintes medidas pelo órgão gestor, constantes dos itens 9.2.1 e 9.2.2 do presente Acórdão;

9.6.3. não restaram comprovados os indícios de sobrepreço global apontados no Contrato 045/2005, relativo aos serviços de gerenciamento, assessoria técnica e supervisão da obra, havendo, entretanto, sobrepreço de até 20% em alguns custos unitários;

9.6.4. não é recomendável o prosseguimento do contrato 45/2005 até o saneamento do contrato 117/2004, e os eventuais aditivos ao contrato necessitam observar os preços unitários de referência, conforme item 9.3 acima;

9.7. encaminhar cópia deste Acórdão, bem como do Relatório e da Proposta de Deliberação que o fundamentam, ao Ministério da Integração Nacional e à Secretaria dos Recursos Hídricos do Estado do Tocantins.

10. Ata n° 28/2010 – Plenário.
11. Data da Sessão: 4/8/2010 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1913-28/10-P.
13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Valmir Campelo (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.
13.2. Auditores presentes: Augusto Sherman Cavalcanti (Relator), Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

ACÓRDÃO Nº 1914/2010 – TCU – Plenário

1. Processo TC-009.192/2006-8 (com 1 volume e 6 anexos).
2. Grupo II – Classe I – Assunto: Embargos de declaração.
3. Interessados: Eudes Lima Garcia (CPF 016.267.014-15).
4. Unidade: Município de Palmeirândia/MA.
5. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade: Secretaria de Controle Externo/MA (Secex/MA).
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:
VISTOS, relatados e discutidos estes embargos de declaração opostos contra o Acórdão 2.747/2009 – Plenário,
ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de tagColegiado, ante as razões expostas pelo Relator, com fundamento nos arts. 32 e 34 da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 277 e 287 do Regimento Interno/TCU, em:
9.1. conhecer dos embargos de declaração opostos por Eudes Lima Garcia, para, no mérito, negar-lhes provimento;
9.2. remeter este processo à Serur para a adoção das providências indicadas no art. 47 da Resolução TCU 191/2006, no que tange aos anexos 3, 4 e 5 destes autos;
9.3. dar ciência desta deliberação ao interessado.

10. Ata n° 28/2010 – Plenário.
11. Data da Sessão: 4/8/2010 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1914-28/10-P.
13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Valmir Campelo (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.

13.2. Auditores presentes: Augusto Sherman Cavalcanti (Relator), Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

ACÓRDÃO Nº 1915/2010 – TCU – Plenário

1. Processo TC-006.030/2007-4
2. Grupo: II – Classe de assunto: V – Monitoramento.
3. Responsável: Rogério Santanna dos Santos (CPF 237.270.630-38).
4. Unidade: Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação - SLTI/MP.
5. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade técnica: Sefti.
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de monitoramento da implementação, por parte da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação - SLTI/MP, das recomendações prolatadas por meio dos Acórdãos 786/2006-TCU, 1.480/2007-TCU e 1.999/2007-TCU, todos do Plenário,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. considerar que a Instrução Normativa 04/2008, da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação - SLTI/MP, implementa, ainda que parcialmente, mas em sua maior parte, as recomendações monitoradas;

9.2. tornar insubsistente a recomendação contida no subitem 9.4.2 do Acórdão 786/2006-TCU - Plenário;

9.3. determinar à Secretaria Fiscalização de Tecnologia da Informação – Sefti, deste Tribunal, que, transcorridos três anos desta decisão, realize novo monitoramento, de forma a avaliar as normas que regem a contratação de serviços de tecnologia da informação no âmbito da Administração Pública Federal, utilizando como parâmetro a experiência adquirida na fiscalização das licitações e contratações ocorridas neste período, e

9.4. encaminhar cópia deste acórdão, bem como do das peças que o fundamentam, à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, como subsídios à evolução das normas que regem as contratações de bens e serviços de tecnologia de informação pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional;

9.5. arquivar o presente processo.

10. Ata n° 28/2010 – Plenário.
11. Data da Sessão: 4/8/2010 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1915-28/10-P.
13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Valmir Campelo (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.

13.2. Auditores presentes: Augusto Sherman Cavalcanti (Relator), Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

ACÓRDÃO Nº 1916/2010 – TCU – Plenário

1. Processo TC-008.609/2010-1
2. Grupo I – Classe V – Assunto: Relatório de Auditoria.
3. Interessados/Responsáveis:

3.1. Interessado: Congresso Nacional.
3.2. Responsável: Marco Antônio de Araújo Fireman (410.988.204-44).
4. Unidade: Secretaria de Estado da Infraestrutura de Alagoas.
5. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade técnica: Secretaria de Fiscalização de Obras 1 (Secob-1).
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:
Vistos, relatados e discutidos estes autos de fiscalização nas obras de macrodrenagem do Tabuleiro dos Martins, localizado em Maceió/AL,
ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:
9.1. Reiterar à Secretaria Coordenadora de Infraestrutura e Serviços do Estado de Alagoas - Seinfra/AL que o saneamento das irregularidades que permitiria a continuidades das obras, depende da adoção das medidas elencadas nos itens 9.5.5 a 9.5.7 do Acórdão n° 1.093/2007-TCU-Plenário, e
9.2. comunicar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional que embora no presente exercício não tenham sido detectados novos indícios de irregularidades, continuam pendentes de saneamento os indícios de irregularidades pertinentes ao Contrato 01/1997, relativo aos serviços de execução das obras de drenagem do Tabuleiro dos Martins - Maceió/AL, que motivaram a inclusão do empreendimento no anexo VI da LOA/2009.

10. Ata n° 28/2010 – Plenário.
11. Data da Sessão: 4/8/2010 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1916-28/10-P.
13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Valmir Campelo (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.
13.2. Auditores presentes: Augusto Sherman Cavalcanti (Relator), Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

ACÓRDÃO Nº 1917/2010 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 008.688/2010-9 (com 2 anexos com 4 volumes).
2. Grupo II – Classe V – Assunto: Relatório de Auditoria
3. Interessado: Congresso Nacional.
4. Unidades: Ministério da Integração Nacional e Secretaria dos Recursos Hídricos e Meio Ambiente do Estado de Tocantins (SRHMA/TO).
5. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade: Secob-1 (SECOB-1).
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:
VISTOS, relatados e discutidos estes autos de relatório de auditoria realizada no âmbito do Fiscobras 2010 por equipe da Secob-1 nas obras de construção da Barragem do Rio Arraias, em Arraias/TO, referente ao Programa de Trabalho 18.544.0515.7I59.0010;
ACORDÃO os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:
9.1. determinar à Secretaria dos Recursos Hídricos e Meio Ambiente do Estado de Tocantins

(SRHMA/TO) que:

9.1.1. promova a análise, caso ainda não concluída, e a aprovação do projeto executivo referente às obras de construção da Barragem do Rio Arraias, em Arraias/TO; e

9.1.2. informe a este Tribunal, no prazo de 60 dias, as medidas adotadas em cumprimento ao item anterior, bem como as medidas adotadas no intuito de zelar pela integridade de parte da obra já executada;

9.2. encaminhar cópia deste Acórdão, bem como do Relatório e da Proposta de Deliberação que o fundamentam:

9.2.1. à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, para conhecimento;

9.2.2. ao Ministério da Integração Nacional; e

9.2.3. à Secretaria dos Recursos Hídricos e Meio Ambiente do Estado de Tocantins (SRHMA/TO); e

9.3. apensar os presentes autos ao TC-008.875/2009-5.

10. Ata n° 28/2010 – Plenário.

11. Data da Sessão: 4/8/2010 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1917-28/10-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Valmir Campelo (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.

13.2. Auditores presentes: Augusto Sherman Cavalcanti (Relator), Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

ACÓRDÃO Nº 1918/2010 – TCU – Plenário

1. Processo TC-011.514/2010-8 (com 2 anexos).

2. Grupo I – Classe V – Assunto: Relatório de levantamento de auditoria.

3. Interessados/Responsáveis:

3.1. Interessado: Congresso Nacional.

3.2. Responsáveis: Anderson Wanderley dos Santos (CPF 818.949.291-87); Cláudio Macedo Ferreira (CPF 565.436.701-34); Germano Dionísio da Silva (CPF 032.274.211-00); Hermes Alfonso dos Santos (CPF 323.270.056-04); Hugo Sternick (CPF 296.677.716-87); Jose Olimpio Maia Neto (CPF 012.885.551-72); José Mariano Neto (CPF 440.752.781-15); Luiz Antonio Pagot (CPF 435.102.567-00); Luiz Antônio Urani (CPF 100.434.541-00); Riumar dos Santos (CPF 193.432.301-25); Romerito Gonçalves Valadão (CPF 067.562.711-72); Volnei Vieira de Freitas (CPF 185.543.691-49).

4. Unidade: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – Dnit.

5. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade técnica: Sec. de Fiscalização de Obras 2 (Secob-2).

8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de relatório de levantamento de auditoria realizada nas obras de conservação e restauração da rodovia BR-452/GO, objeto do PT 26.782.1461.205U.0052 – “MANUTENÇÃO DE TRECHOS RODOVIÁRIOS - NA BR-452 - NO ESTADO DE GOIÁS”, objeto do Fiscobras 2010,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. determinar, com fundamento no art. 43, inciso II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, inciso IV, do RI/TCU, a audiência do Sr. Anderson Wanderley dos Santos, com vistas a que:

9.1.1. em razão de sua atuação como fiscal e membro da Comissão de Medição e Avaliação do Contrato 00 00028/2009, celebrado entre o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – Dnit e o Consórcio CCB/Encalso/Cbemi/Terrabrás, apresente, no prazo de quinze dias, razões de justificativa para:

9.1.1.1. o indício de superfaturamento no valor de R$ 4.625.250,48 (quatro milhões seiscentos e vinte e cinco mil duzentos e cinquenta reais e quarenta e oito centavos) (ref. nov/2007), identificado na execução do contrato (até a 14ª medição, referente a março de 2010), em decorrência da utilização de composições de preço unitário incompatíveis com a alteração do procedimento executivo dos serviços de reciclagem e de reconstrução de base (de mistura em usina de solos para mistura na pista), e da utilização, para a remuneração dos mesmos, de DMTs superiores às de fato praticadas;

9.1.1.2. a liquidação irregular da despesa no valor de R$ 329.528,65 (trezentos e vinte e nove mil quinhentos e vinte e oito reais e sessenta e cinco centavos) (ref. nov/2007), em face da medição de serviços não executados pelo contratado;

9.1.2. em razão de sua atuação como responsável pela fiscalização do Contrato 12 00458/2009, firmado entre o Dnit e a empresa Maia Melo Engenharia Ltda., apresente, no prazo de quinze dias, razões de justificativa para o fato de ter permitido a ausência dos engenheiros listados na proposta técnica da contratada na condução dos serviços da supervisora, em descumprimento a cláusulas do edital/contrato, consoante descrito no item 3.4 do relatório de auditoria objeto deste acórdão;

9.2. determinar, com fundamento no art. 43, inciso II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, inciso IV, do RI/TCU, a audiência do Sr. Volnei Vieira de Freitas, com vistas a que:

9.2.1. em razão de sua atuação como membro da Comissão de Medição e Avaliação do Contrato 00 00028/2009, celebrado entre o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – Dnit e o Consórcio CCB/Encalso/Cbemi/Terrabrás, apresente, no prazo de quinze dias, razões de justificativa para:

9.2.1.1. o indício de superfaturamento no valor de R$ 4.625.250,48 (quatro milhões seiscentos e vinte e cinco mil duzentos e cinquenta reais e quarenta e oito centavos) (ref. nov/2007), identificado na execução do contrato (até a 14ª medição, referente a março de 2010), em decorrência da utilização de composições de preço unitário incompatíveis com a alteração do procedimento executivo dos serviços de reciclagem e de reconstrução de base (de mistura em usina de solos para mistura na pista), e da utilização, para a remuneração dos mesmos, de DMTs superiores às de fato praticadas;

9.2.1.2. a liquidação irregular da despesa no valor de R$ 329.528,65 (trezentos e vinte e nove mil quinhentos e vinte e oito reais e sessenta e cinco centavos) (ref. nov/2007), em face da medição de serviços não executados pelo contratado, conforme descrição constante do item 3.3 do relatório de auditoria objeto deste acórdão;

9.2.2. na qualidade de membro da Comissão de Medição e Avaliação do Contrato 00 00520/2009, firmado entre o Dnit e o consórcio Camter/Loctec/CCB, para que, no prazo de quinze dias, apresente razões de justificativa para a liquidação irregular da despesa no valor de R$ 215.064,62 (duzentos e quinze mil e sessenta e quatro reais e sessenta e dois centavos) (ref. set/2008), em face da medição de serviços não executados pelo contratado, conforme reportado no item 3.3 do relatório de auditoria objeto deste acórdão;

9.3. determinar, com fundamento no art. 43, inciso II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, inciso IV, do RI/TCU, a audiência do Sr. Cláudio Macedo Ferreira, Analista em Infraestrutura de Transportes do Dnit, responsável pela elaboração do projeto básico do Contrato 12 00279/2009, firmado entre o Dnit e a Construtora Visor Ltda., para que, no prazo de quinze dias, apresente razões de justificativa para o indício de sobrepreço de R$ 6.230.851,16 (seis milhões duzentos e trinta mil oitocentos e cinquenta e um reais e dezesseis centavos) (ref. nov/2007), decorrente da presença, na planilha orçamentária da obra, de quantitativos superestimados para os serviços de recuperação do pavimento, conforme descrição constante do subitem 3.1 do relatório de auditoria objeto deste acórdão;

9.4. determinar, com fundamento no art. 43, inciso II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, inciso IV, do RI/TCU, a audiência do Sr. Germano Dionísio da Silva, com vista a que:

9.4.1. em razão de sua atuação como fiscal e membro da Comissão de Medição e Avaliação do Contrato 00 00520/2009, firmado entre o Dnit e o consórcio Camter/Loctec/CCB, apresente, no prazo de quinze dias, razões de justificativa para a liquidação irregular da despesa no valor de R$ 215.064,62 (duzentos e quinze mil e sessenta e quatro reais e sessenta e dois centavos) (ref. set/2008), em face da medição de serviços não executados pelo contratado, conforme descrito no subitem 3.3 do relatório de auditoria objeto deste acórdão;

9.4.2. na qualidade de responsável pela fiscalização do Contrato 12 00515/2009, firmado entre o Dnit e a empresa ECR Ltda., apresente, no prazo de quinze dias, razões de justificativa para o fato de ter permitido a ausência dos engenheiros listados na proposta técnica da contratada na condução dos serviços da supervisora, em descumprimento a cláusulas do edital/contrato, conforme reportado no subitem 3.4 do relatório de auditoria objeto deste acórdão;

9.5. determinar, com fundamento no art. 43, inciso II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, inciso IV, do RI/TCU, a audiência dos Srs. Hermes Afonso dos Santos, José Olímpio Maia Neto e José Mariano Neto, responsáveis pela aprovação do projeto executivo do Contrato 00 00028/2009, celebrado entre o Dnit e o Consórcio CCB/Encalso/Cbemi/Terrabrás, para que, no prazo de quinze dias, apresentem razões de justificativa para o indício de sobrepreço no valor de R$ 3.407.863,96 (três milhões quatrocentos e sete mil oitocentos e sessenta e três reais e noventa e seis centavos) (ref. nov/2007), identificado na planilha orçamentária do contrato, em decorrência da utilização, nas composições de preço unitário dos serviços de reciclagem e de reconstrução de base, de DMTs superiores às obtidas a partir das jazidas de projeto, reportado no subitem 3.1 do relatório de auditoria objeto destes autos;

9.6. determinar, com fundamento no art. 43, inciso II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, inciso IV, do RI/TCU, a audiência do Sr. Hugo Sternik, responsável pela aprovação do Contrato 00 00520/2009, firmado entre o Departamento Nacional de Infraestrutura e Transportes - Dnit e o consórcio Camter/Loctec/CCB, para que, no prazo de quinze dias, apresente razões de justificativa para o indício de sobrepreço no valor de R$ 3.594.993,64 (três milhões quinhentos e noventa e quatro mil novecentos e noventa e três reais e sessenta e quatro centavos) (ref. nov/2007), identificado na planilha orçamentária do contrato, em decorrência da utilização, na composição de preço unitário do serviço "Base estabilizada granulometricamente c/mistura solo-brita 50% em peso", de DMT superior à calculada em projeto, conforme reportado no subitem 3.1 do relatório de auditoria objeto deste acórdão;

9.7. determinar, com fundamento no art. 43, inciso II, da Lei 8.443/92 c/c o art. 250, inciso IV, do RI/TCU, a audiência dos Srs. Riumar dos Santos, Luiz Antônio Urani e Romerito Gonçalves Valadão, responsáveis técnicos pelo projeto de pavimentação da obra do Contrato 00 00028/2009, firmado entre o Departamento Nacional de Infraestrutura e Transportes - Dnit e o consórcio CCB/Encalso/CBEMI/Terrabrás, para que, no prazo de quinze dias, apresentem razões de justificativa para o indício de sobrepreço no valor de R$ 3.407.863,96 (três milhões quatrocentos e sete mil oitocentos e sessenta e três reais e noventa e seis centavos) (ref. nov/2007), identificado na planilha orçamentária do contrato, em decorrência da utilização, nas composições de preço unitário dos serviços de reciclagem e de reconstrução de base, de DMTs superiores às obtidas a partir das jazidas de projeto, conforme indicado no subitem 3.1 do relatório de auditoria objeto deste acórdão;

9.8. determinar, com fundamento no art. 43, inciso II, da Lei 8.443/92, c/c art. 250, inciso IV, do RI/TCU, a audiência do Sr. Riumar dos Santos, então Superintendente Regional do Dnit GO/DF, responsável pela aprovação do projeto básico do Contrato 12 00279/2009, firmado entre o Dnit e a Construtora Visor Ltda., para que, no prazo de quinze dias, apresente razões de justificativa para o indício de sobrepreço de R$ 6.230.851,16 (seis milhões duzentos e trinta mil oitocentos e cinquenta e um reais e dezesseis centavos) (ref. nov/2007), decorrente da presença, na planilha orçamentária da obra, de quantitativos superestimados para os serviços de recuperação do pavimento, conforme reportado no subitem 3.1 do relatório de auditoria objeto deste acórdão;

9.9. fixar o prazo de quinze dias para que o Consórcio Camter/Loctec/CCB, responsável pela execução das obras do Contrato 00 00520/2009, bem como empresas integrantes desse consórcio, se manifestem, se assim desejarem, sobre os seguintes indícios de irregularidade, informando-lhes, ainda, que referido contrato se encontra em exame nesta Corte de Contas, o que pode resultar na fixação de prazo para exato cumprimento da lei ao contratante, consistente na correção dos vícios apontados:

9.9.1. indício de sobrepreço no valor de R$ 3.594.993,64 (três milhões quinhentos e noventa e quatro mil novecentos e noventa e três reais e sessenta e quatro centavos) (ref. set/2008), identificado na planilha orçamentária do contrato, em decorrência da utilização, na composição de preço unitário do serviço "Base estabilizada granulometricamente c/mistura solo-brita 50% em peso", de DMT superior à calculada em projeto (subitem 3.1 do relatório de auditoria - Sobrepreço decorrente de quantitativo inadequado);

9.9.2. indício de sobrepreço de R$ 2.613.118,83 (dois milhões seiscentos e treze mil cento e dezoito reais e oitenta e três centavos) (ref. set/2008) nos serviços de transporte de material betuminoso (CAP-20, CAP-20 c/polímero, CM-30 e RR-2C), em decorrência da utilização de DMTs superestimadas; (subitem 3.1 do relatório de auditoria - Sobrepreço decorrente de quantitativo inadequado)

9.9.3. liquidação irregular da despesa no valor de R$ 215.064,92 (duzentos e quinze mil e sessenta e quatro reais e noventa e dois centavos) (ref. set/2008), decorrente da medição de serviços não executados (subitem 3.3 do relatório de auditoria - Liquidação irregular de despesa);

9.10. fixar o prazo de quinze dias para que o Consórcio CCB/Encalso/Cbemi/Terrabrás, responsável pelo Contrato 00 00028/2009, bem como empresas integrantes desse consórcio, se manifestem se assim desejarem, sobre os seguintes indícios de irregularidade, informando-lhes, ainda, que referido contrato se encontra em exame nesta Corte de Contas, o que pode resultar na fixação de prazo para exato cumprimento da lei ao contratante, consistente na correção dos vícios apontados:

9.10.1. indício de sobrepreço de R$ 1.810.433,85 (um milhão oitocentos e dez mil quatrocentos e trinta e três reais e oitenta e cinco centavos) (ref. nov/2007) no serviço "Reciclagem da base com material fresado, cascalho, areia e cimento", em decorrência da utilização de DMT superestimada (3.1 - Sobrepreço decorrente de quantitativo inadequado);

9.10.2. indício de sobrepreço de R$ 1.597.430,11 (um milhão quinhentos e noventa e sete mil quatrocentos e trinta reais e onze centavos) (ref. nov/2007) no serviço "Base cascalho, areia e cimento com mistura em usina", em decorrência da utilização de DMT superestimada (subitem 3.1 do relatório de auditoria - Sobrepreço decorrente de quantitativo inadequado);

9.10.3. indício de superfaturamento de R$ 2.476.089,66 (dois milhões quatrocentos e setenta e seis mil e oitenta e nove reais e sessenta e seis centavos) (ref. nov/2007) no serviço "Reciclagem da base com material fresado, cascalho, areia e cimento", em decorrência da utilização, para remuneração dos serviços de reciclagem, de uma composição inadequada e de uma DMT superestimada (3.2 - Superfaturamento decorrente de quantitativo inadequado);

9.10.4. indício de superfaturamento de R$ 2.149.160,82 (dois milhões cento e quarenta e nove mil cento e sessenta reais e oitenta e dois centavos) (ref. nov/2007) no serviço "Base cascalho, areia e cimento com mistura em usina", em decorrência da utilização de quantitativos inadequados para a remuneração dos serviços de reconstrução da base (3.2 - Superfaturamento decorrente de quantitativo inadequado);

9.11. fixar o prazo de quinze dias para que a Construtora Visor Ltda., responsável pelo Contrato 12 00279/2009 se manifeste, se assim desejar, acerca do indício de sobrepreço de R$ 6.230.851,16 (seis milhões duzentos e trinta mil oitocentos e cinquenta e um reais e dezesseis centavos) (ref. nov/2007) nesse contrato, devido à presença de quantitativos superestimados de serviços relacionados à recuperação do pavimento, conforme reportado no subitem "3.1 - Sobrepreço decorrente de quantitativo inadequado" do relatório de auditoria objeto destes autos, informando-lhe que referido contrato se encontra em exame nesta Corte, o que pode resultar na fixação de prazo para exato cumprimento da lei ao contratante, consistente na correção do vício apontado;

9.12. fixar o prazo de quinze dias para que o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – Dnit se manifeste sobre os indícios de irregularidades apontados nos contratos de execução das obras de recuperação e manutenção da BR-452/GO, indicados nos subitens 9.9.1 a 9.9.3, 9.10.1 a 9.10.4. e 9.11 retro, deste acórdão;

9.13. enviar cópia do inteiro teor deste acórdão aos responsáveis, ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - Dnit e às empresas interessadas, como forma de subsidiar-lhes a manifestação;

9.14. determinar à Superintendência Regional do Dnit de Goiás e Distrito Federal que dê cumprimento, no âmbito da execução dos contratos 12 00458/2009 e 12 00515/2009, ao disposto nos itens 24.3 e 29.9 do Edital 091/2009-12;

9.15. comunicar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional que os indícios de irregularidade apontados na presente fiscalização não se enquadram no inciso IV do § 1º do art. 94 da Lei 12.017/2009 (LDO/2010), de modo que não se recomenda o bloqueio dos recursos orçamentários destinados aos contratos das obras de conservação e restauração da rodovia BR-452/GO, objeto do PT 26.782.1461.205U.0052 – "MANUTENÇÃO DE TRECHOS RODOVIÁRIOS - NA BR-452 - NO ESTADO DE GOIÁS", e

9.16. cientificar a 1ª Secex acerca das audiências ora em curso, por meio de remessa de cópia deste acórdão à referida unidade.

10. Ata n° 28/2010 – Plenário.

11. Data da Sessão: 4/8/2010 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1918-28/10-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Valmir Campelo (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.

13.2. Auditores presentes: Augusto Sherman Cavalcanti (Relator), Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

ACÓRDÃO Nº 1919/2010 – TCU – Plenário

1. Processo TC-013.724/2008-3 (com 1 volume e 1 anexo).

2. Grupo I – Classe V – Assunto: Relatório de Levantamento de Auditoria.

3. Interessados/Responsáveis:

3.1. Interessado: Congresso Nacional.

3.2. Responsáveis: Antonio Carlos de Carvalho Lago (CPF 104.143.203-87); João Rodolfo Ribeiro Gonçalves (CPF 000.541.353-20); João Castelo Ribeiro Gonçalves (CPF 000.355.302-78).

4. Unidade: Empresa Maranhense de Administração Portuária - Emap.

5. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade: Secretaria de Controle Externo/MA (Secex/MA).

8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Relatório de Levantamento de Auditoria realizada nas obras de dragagem dos berços 100 a 103 e da retroárea dos berços 100 e 101 do Porto do Itaqui no Maranhão, no âmbito do Fiscobras 2008,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. alertar a Empresa Maranhense de Administração Portuária Maranhão (Emap) para que:

9.1.1. submeta à aprovação da SEP/PR as alterações pertinentes no Plano de Trabalho do

Convênio 001/2007, caso pretenda utilizar recursos vinculados a esse ajuste para pagamento dos serviços relacionados à retirada dos Gabiões G5 a G14;

9.1.2. atente para a necessidade de realizar prévio certame licitatório quando da contratação dos serviços para retirada dos referidos gabiões, uma vez que se trata de serviços novos, não previstos no Contrato 33/2007-Emap;

9.2. dar ciência deste acórdão à Secretaria Especial de Portos da Presidência da República e à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, e

9.3. arquivar o presente processo.

10. Ata n° 28/2010 – Plenário.

11. Data da Sessão: 4/8/2010 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1919-28/10-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Valmir Campelo (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.

13.2. Auditores presentes: Augusto Sherman Cavalcanti (Relator), Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

ACÓRDÃO Nº 1920/2010 - TCU – Plenário

1. Processo TC-032.914/2008-0

1.1. Apenso: TC-006.916/2009-0

2. Grupo I – Classe VII – Assunto: Representação.

3. Interessados/Responsáveis:

3.1. Interessada: Secex/AM.

3.2. Responsáveis: Adalberto Fernandes de Azevedo (321.293.862-53); Andrea Soares Barnez (937.910.465-00); Audizia Donizete Gomes Lobo (240.710.212-68); Edelto de Oliveira Lopes (314.374.352-20); Estaleiro Rio Amazonas Ltda. (02.709.163/0001-73); Francisco de Assis Benchaya (055.069.482-04); Jackson Monteiro Martins (314.374.782-04); José Milton Barbosa Filho (074.296.653-49); João Bosco Cantuária dos Reis (213.053.582-87); Luiz Antonio Pagot (435.102.567-00); Odivaldo Miguel de Oliveira Paiva (174.201.562-04); Raimunda Regina Cruz de Angiolis (346.813.882-20); Ricardo Kumihiko Yamaguishi (562.968.948-72); Sidney Ricardo de Oliveira Leite (240.678.572-68); Solange Cristina da Costa Rocha (601.107.162-72); Valter Casimiro Silveira (564.286.341-04).

4. Unidade: Município de Maués/AM.

5. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade técnica: Secex/AM.

8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação efetuada pela Secex/AM relatando possíveis irregularidades na execução do Convênio 240/2005, celebrado entre a Prefeitura de Maués/AM e o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – Dnit,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. com fundamento no art. 45 da Lei 8.443/92 e no art. 276 do Regimento Interno do TCU, determinar ao Dnit que, referente ao Convênio 240/2005 celebrado com a Prefeitura de Maués/AM, considerando a constatação de pagamento por serviços não executados, realize as medições da obra objeto do referido convênio com vistas a quantificar a exata parcela já executada, estabelecendo, a

partir dos resultados das medições, os serviços que deverão ser realizados pela contratada para que a execução física venha a corresponder aos valores já pagos, encaminhando ao Tribunal e à Prefeitura de Maués/AM a relação desses serviços de compatibilização entre as execuções física e financeira do empreendimento, e somente autorize a convenente a efetuar novos pagamentos à empresa contratada para serviços efetivamente executados e medidos após a confirmação da realização dos serviços de compatibilização;

9.2. com fundamento no art. 45 da Lei 8.443/92 e no art. 276 do Regimento Interno do TCU, determinar, cautelarmente, à Prefeitura de Maués/AM que, referente ao Convênio 240/2005 celebrado com o Dnit, tendo em vista a constatação de pagamento por serviços não executados, somente efetue novos pagamentos à empresa contratada após a autorização do Dnit, em conformidade com o disposto no subitem anterior deste Acórdão;

9.3. determinar à Secex/AM, com fundamento no art. 43, inciso II, da Lei 8.443/92 c/c art. 157 do RI/TCU, que promova a audiência dos responsáveis elencados a seguir para que, no prazo de quinze dias, apresentem razões de justificativa para as seguintes ocorrências:

9.3.1. Responsáveis: Adalberto Fernandes de Azevedo, João Bosco Cantuária dos Reis, Ricardo Kumihiko Yamaguishi, responsáveis pela empresa Eram – Estaleiro Rio Amazonas Ltda.;

9.3.1.1. Ocorrência: apresentação da primeira medição efetuada pela Prefeitura de Maués/AM em abril de 2006, em clara dissonância com as especificações do Plano de Trabalho aprovado, beneficiando esta empresa e onerando o erário indevidamente. A referida medição atestou a execução de 42% (quarenta e dois por cento) da etapa naval e 30% (trinta por cento) do total previsto;

9.3.2. Responsáveis: Andrea Soares Barnez, José Milton Barbosa Filho, Solange Cristina da Costa Rocha e Valter Casimiro Silveira, membros da Comissão Paritária de Fiscalização do Convênio 240/2005, celebrado entre o Dnit e a Prefeitura Municipal de Maués/AM;

9.3.2.1. Ocorrência: omissão de manifestação contrária a aprovação de projetos (Básico e Executivo) com orçamentos que contemplavam composições de custo unitários com ausência de detalhamento de mão-de-obra, materiais e equipamentos, desconforme com o art. 7º, § 2°, inciso II, da Lei 8.666, de 1993;

9.3.2.2. Ocorrência: omissão de manifestação contrária a aprovação de projetos (Básico e Executivo) deficientes, ou seja, desconformes com o disciplinado no art. 6º da Lei 8.666/1993, notadamente sem a demonstração precisa das características da obra ou serviço, seus custos, especificações e quantidades, referente a obra do Porto de Maués/AM;

9.3.2.3. Ocorrência: omissão de manifestação contrária a aprovação dos orçamentos básico e executivo da obra do Porto de Maués/AM, vez que dimensionaram, para as duas pontes móveis, com extensão de 45 metros cada, um peso total de 292.676,28 kg (duzentos e noventa e dois mil, seiscentos e setenta e seis e vinte o oito décimos de quilogramas). Ocorre que, pelo memorial de cálculo estimativo inserto às fls. 151/153, vol. principal, verificou-se que o peso das duas pontes deveria ser da ordem de 178.189,24 kg (cento e setenta e oito mil, cento e oitenta e nove e vinte e quatro décimos de quilogramas). Em face do exposto, superdimensionou-se este item em 114.487,04 Km (cento e quatorze mil, quatrocentos e oitenta e sete e quatro décimos de quilogramas), resultando em superfaturamento de R$ 457.948,16 (quatrocentos e cinquenta e sete mil, novecentos e quarenta e oito reais e dezesseis centavos);

9.3.3. Responsáveis: Andrea Soares Barnez, Valter Casimiro Silveira, fiscais do Dnit.

9.3.3.1. Ocorrência: conivência com o pagamento da primeira medição de execução de serviços do Porto de Maués/AM em clara dissonância com as especificações do Plano de Trabalho aprovado, beneficiando a empresa executora das obras - Eram e onerando o erário indevidamente;

9.3.3.2. Ocorrência: pagamento por serviços não executados na obra do Porto Fluvial de Maués/AM, objeto do Convênio 240/2005 celebrado entre o Dnit e aquela municipalidade, conforme constatação de auditoria de que serviços foram pagos, ou totalmente ou parcialmente, mas que não foram implementados na obra segundo a sua execução financeira, no total de R$ 1.319.221,62 (um milhão, trezentos e dezenove mil, duzentos e vinte e um reais e sessenta e dois centavos);

9.3.4. Responsáveis: Audizia Donizete Gomes Lobo (Secretária Municipal de Finanças), Jackson Monteiro Martins (Secretário Municipal de Administração e Planejamento e Presidente da Comissão de Licitação de Maués/AM), Odivaldo Miguel de Oliveira Paiva (Prefeito Municipal de Maués/AM);

9.3.4.1. Ocorrência: aprovação de pagamento por serviços não executados na obra do Porto Fluvial de Maués/AM, objeto do Convênio 240/2005 celebrado entre o Dnit e aquela municipalidade, conforme constatação de auditoria de que serviços foram pagos, ou totalmente ou parcialmente, mas que não foram implementados na obra segundo a sua execução financeira, no total de R$ 1.319.221,62 (um milhão, trezentos e dezenove mil, duzentos e vinte e um reais e sessenta e dois centavos);

9.3.5. Responsáveis: Jackson Monteiro Martins, Edelto de Oliveira Lopes, Raimunda Regina Cruz de Angiolis (Presidente e membros da Comissão de Licitação de Maués/AM), Sidney Ricardo de Oliveira Leite (Prefeito de Maués/AM);

9.3.5.1. Ocorrência: aprovação de orçamento contendo a seguinte irregularidade: os orçamentos básico e executivo da obra do Porto de Maués/AM apontaram que as duas pontes móveis, com extensão de 45 metros cada, somadas, totalizaria um peso de 292.676,28 kg (duzentos e noventa e dois mil, seiscentos e setenta e seis e vinte o oito décimos de quilogramas). Ocorre que, pelo memorial de cálculo estimativo inserto às fls. 151/153, vol. principal, verificou-se que o peso das duas pontes deveria ser da ordem de 178.189,24 kg (cento e setenta e oito mil, cento e oitenta e nove e vinte e quatro décimos de quilogramas). Em face do exposto, superdimensionou-se este item em 114.487,04 kg (cento e quatorze mil, quatrocentos e oitenta e sete e quatro décimos de quilogramas), resultando em superfaturamento de R$ 457.948,16 (quatrocentos e cinquenta e sete mil, novecentos e quarenta e oito reais e dezesseis centavos);

9.3.5.2. Ocorrência: aprovação do edital da licitação do Convênio 240/2005 celebrado com o Dnit desconforme com o art. 7º, § 2°, inciso II, da Lei 8.666, de 21/6/1993 e dos projetos Básico e Executivo apesar da ausência de memorial de cálculo dos quantitativos dos serviços da obra do Porto Fluvial de Maués/AM;

9.3.6. Responsável: Estaleiro Rio Amazonas Ltda.;

9.3.6.1. Ocorrência: solicitação de medição de serviços não executados na obra do Porto Fluvial de Maués/AM, objeto do Convênio 240/2005 celebrado entre o Dnit e aquela municipalidade, conforme constatação de auditoria de que serviços foram pagos, ou totalmente ou parcialmente, mas que não foram implementados na obra segundo a sua execução financeira, no total de R$ 1.319.221,62 (um milhão, trezentos e dezenove mil, duzentos e vinte e um reais e sessenta e dois centavos);

9.3.6.2. Ocorrência: descumprimento dos termos contratuais (cláusula quinta, parágrafo primeiro, do Termo de Contrato 007/2006), notadamente a execução de serviço com quantitativo superdimensionado, a saber: os orçamentos básico e executivo da obra do Porto de Maués/AM apontaram que as duas pontes móveis, com extensão de 45 metros cada, somadas, totalizaria um peso de 292.676,28 kg (duzentos e noventa e dois mil, seiscentos e setenta e seis e vinte o oito décimos de quilogramas). Ocorre que, pelo memorial de cálculo estimativo inserto às fls. 151/153, vol. principal, verificou-se que o peso das duas pontes deveria ser da ordem de 178.189,24 kg (cento e setenta e oito mil, cento e oitenta e nove e vinte e quatro décimos de quilogramas). Em face do exposto, superdimensionou-se este item em 114.487,04 Km (cento e quatorze mil, quatrocentos e oitenta e sete e quatro décimos de quilogramas), resultando em superfaturamento de R$ 457.948,16 (quatrocentos e cinquenta e sete mil, novecentos e quarenta e oito reais e dezesseis centavos);

9.3.7. Responsáveis: Francisco de Assis Benchaya e Solange Cristina da Costa Rocha, fiscais municipais de Maués/AM;

9.3.7.1. Ocorrência: pagamento por serviços não executados na obra do Porto Fluvial de Maués/AM, objeto do Convênio 240/2005 celebrado entre o Dnit e aquela municipalidade, conforme constatação de auditoria de que serviços foram pagos, ou totalmente ou parcialmente, mas que não foram implementados na obra segundo a sua execução financeira, no total de R$ 1.319.221,62 (um milhão, trezentos e dezenove mil, duzentos e vinte e um reais e sessenta e dois centavos);

9.3.7.2. Ocorrência: aprovação e pagamento da primeira medição de execução de serviços do Porto de Maués/AM em clara dissonância com as especificações do Plano de Trabalho aprovado, beneficiando a empresa executora das obras - Eram e onerando o erário indevidamente;

9.3.8. Responsável: Odivaldo Miguel de Oliveira Paiva, Prefeito Municipal de Maués/AM;

9.3.8.1. Ocorrência: conivência com orçamento contendo a seguinte irregularidade: os orçamentos básico e executivo da obra do Porto de Maués/AM apontaram que as duas pontes móveis, com extensão de 45 metros cada, somadas, totalizaria um peso de 292.676,28 kg (duzentos e noventa e dois mil, seiscentos e setenta e seis e vinte o oito décimos de quilogramas). Ocorre que, pelo memorial de cálculo estimativo inserto às fls. 151/153, vol. principal, verificou-se que o peso das duas pontes deveria ser da ordem de 178.189,24 kg (cento e setenta e oito mil, cento e oitenta e nove e vinte e quatro décimos de quilogramas). Em face do exposto, superdimensionou-se este item em 114.487,04 kg (cento e quatorze mil, quatrocentos e oitenta e sete e quatro décimos de quilogramas), resultando em superfaturamento de R$ 457.948,16 (quatrocentos e cinquenta e sete mil, novecentos e quarenta e oito reais e dezesseis centavos);

9.3.8.2. Ocorrência: omissão de manifestação contrária a aprovação de projetos (Básico e Executivo) com orçamentos que contemplavam composições de custo unitários com ausência de detalhamento de mão de obra, materiais e equipamentos, desconforme com o art. 7º, § 2°, inciso II, da Lei 8.666, de 1993, e

9.3.8.3 Ocorrência: conivência com aprovação dos projetos Básico e Executivo do Porto de Maués/AM (Convênio 240/2005) apesar da ausência de memorial de cálculo dos quantitativos dos serviços da obra.

10. Ata n° 28/2010 – Plenário.

11. Data da Sessão: 4/8/2010 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1920-28/10-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Valmir Campelo (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.

13.2. Auditores presentes: Augusto Sherman Cavalcanti (Relator), Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

ACÓRDÃO N. 1921/2010 – TCU – Plenário

1. Processo n. TC-000.339/2010-5.

2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Relatório de Auditoria.

3. Interessado: Congresso Nacional.

4. Entidades: Caixa Econômica Federal – CAIXA, Companhia Pernambucana de Saneamento – COMPESA e Ministério das Cidades – MiCi.

5. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade Técnica: 1ª Secretaria de Fiscalização de Obras – 1ª Secob.

8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de auditoria realizada na Secretaria Executiva - Ministério das Cidades - Mici, Companhia Pernambucana de Saneamento – COMPESA e Caixa Econômica Federal – CAIXA, no período compreendido entre 18/01 e 05/02/2010, tendo por escopo fiscalizar as obras de Implantação do Sistema Adutor de Camevô, no Estado de Pernambuco, vinculadas ao Contrato de Repasse n. 222.783-52/2007.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante

as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. com fulcro nos arts. 1º, incisos I e II, e 47 da Lei n. 8.443/1992, converter os presentes autos em Tomada de Contas Especial;

9.2. determinar à 1ª Secob que adote providências com vistas a:

9.2.1. especificar as datas originais dos débitos relativos ao superfaturamento ocorrido no Contrato n. CT.OS.08.0.0344, conforme as datas efetivas de pagamento, autorizando-se as diligências que se fizerem necessárias;

9.2.2. recalcular o débito apurado no Contrato n. CT.OS.08.0.0344 mediante o ajuste no BDI a ser aplicado aos equipamentos, reduzindo-o ao patamar de 10%;

9.2.3. promover a citação do Sr. Otacílio de Souza Araújo, ex-Coordenador de Orçamento da COMPESA e responsável por aprovar orçamento com sobrepreço global, em solidariedade com a empresa Infortec Comércio, Serviços e Instalações Ltda., responsável pela elaboração do mencionado orçamento, e do Consórcio Rocha/OTL, contratado para execução da obra, nos termos do art. 12, inciso II, da Lei n. 8.443/1992, para, no prazo de 15 (quinze) dias, apresentarem alegações de defesa ou recolherem aos cofres do Tesouro Nacional a quantia a ser apurada de acordo com o subitem 9.2.2 **supra**, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir das datas a serem apuradas pela 1ª Secob até a data do efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor, em razão de ter sido detectado superfaturamento na execução das obras de Implantação do Sistema Adutor de Camevô, no Estado de Pernambuco – Contrato n. CT.OS.08.0.0344;

9.2.4. realizar diligência à COMPESA para que envie cópia da 13ª medição em diante, acompanhadas dos respectivos comprovantes de pagamento, para análise em confronto com as alegações de defesa;

9.2.5. informar, nos ofícios de citação, que as alegações de defesa deverão englobar os valores considerados excedentes pelo Tribunal eventualmente pagos em contrapartida das medições posteriores à 13ª;

9.3. com fulcro no art. 12, inciso III, da Lei n. 8.443/1992, determinar as audiências abaixo descritas, pelas seguintes irregularidades:

9.3.1. da Sra. Ana Maria Araujo Torres Pontes, Diretora de Engenharia e Meio Ambiente da COMPESA, em função da:

9.3.1.1. aprovação do Projeto Básico da Concorrência n. 07/2008 sem os elementos necessários e suficientes para a caracterização dos serviços e obras, contrariando o disposto no art. 6º, inciso IX da Lei n. 8.666/1993;

9.3.1.2. não-adoção de providências para a elaboração de Projeto Executivo, necessário à execução da obra referente ao contrato CT.OS.08.0.0344 de 04/09/2008, conforme preceitua o disposto no art. 7º, § 1º da Lei n. 8.666/1993;

9.3.1.3. realização de licitação única, por meio da Concorrência n. 07/2008, para objetos cuja natureza exigia parcelamento para aquisição em licitações separadas, contrariando o disposto no art. 23, § 1º da Lei n 8.666/1993;

9.3.2. do Sr. João Bosco de Almeida, Diretor Presidente da COMPESA, em função da realização de licitação única, por meio da Concorrência n. 07/2008, para objetos cuja natureza exigia parcelamento para aquisição em licitações separadas, contrariando o disposto no art. 23, § 1º da Lei n 8.666/1993;

9.3.3. do Sr. Rodrigo Quental Feitosa, Supervisor de Engenharia da Caixa Econômica Federal, em função da aprovação do Laudo de Análise Técnica de Empreendimento elaborado por engenheiro terceirizado pela Caixa Econômica Federal, concluindo pela adequação do Projeto Básico da Concorrência n. 07/2008 sem os elementos necessários e suficientes para a caracterização dos serviços e obras, contrariando o disposto no art. 6º, inciso IX, da Lei n. 8.666/1993;

9.3.4. da Sra. Sandra Mirelly de Souza Pereira, Gestora de contratos da COMPESA, em função da elaboração de edital com cláusula restritiva à competitividade do certame por conta das seguintes condutas, em contrariedade à Constituição Federal, artigo 37, XXI, e à Lei n. 8.666/1993, art. 3º,

caput, e § 1º, inciso I:

9.3.4.1. limitação da quantidade de licitantes para composição do consórcio, bem como da quantidade de atestados técnicos;

9.3.4.2. exigência do atestado do PROPERQ (Programa Pernambucano da Qualidade nas Obras Públicas) como condição de habilitação;

9.3.5. do Sr. Waldeck Stevens de Vasconcelos Egito, Gestor do Contrato COMPESA n. CT.OS.08.0.0344, em função da execução da obra referente ao contrato CT.OS.08.0.0344 de 04/09/2008 sem a existência de Projeto Executivo, contrariando o disposto no art. 7º, § 1º, da Lei n. 8.666/1993;

9.4. determinar à Caixa Econômica Federal que observe o disposto no art. 32 da Instrução Normativa STN n. 01/1997, de modo a exigir dos órgãos e entidades que celebrarem ajustes ou outros instrumentos congêneres, quando da apresentação de prestações de contas parciais, os documentos mencionados naquele dispositivo normativo;

9.5. determinar à Companhia Pernambucana de Saneamento que, quando da utilização de verba federal:

9.5.1. observe o disposto no art. 40, inciso XI, da Lei n 8.666/1993, de modo a incluir nos editais de licitação o critério de reajuste da avença, que deverá retratar a variação efetiva do custo de produção, admitida a adoção de índices específicos ou setoriais, desde a data prevista para apresentação da proposta, ou do orçamento a que essa proposta se referir, até a data do adimplemento de cada parcela, evitando situações como a observada no edital da Concorrência n. 07/2008, em que se verificou indefinição no índice a ser utilizado no reajuste contratual;

9.5.2. faça constar do edital o orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários, de modo a dar cumprimento ao disposto no art. 40, § 2º, inciso II, da Lei n. 8.666/1993

9.5.3. quando da prestação de contas parcial ao órgão ou entidade com que entabulou ajuste ou outro instrumento congênere visando à transferência da verba, dê cumprimento ao previsto no do art. 32 da Instrução Normativa STN n. 01/1997, municiando a referida prestação de contas dos documentos elencados no mencionado dispositivo normativo;

9.6. determinar ao Estado de Pernambuco que cumpra o disposto na Cláusula Terceira do Contrato de Repasse n. 222.783-52/2007, de modo a consignar, no orçamento do corrente exercício, os recursos necessários ao atendimento das despesas a seu cargo;

9.7. encaminhar cópia deste Acórdão, acompanhado do Relatório e da Proposta de Deliberação que o fundamentam, aos responsáveis mencionados nos subitens 9.2.3 e 9.3, para subsidiar suas respostas, acompanhados das cópias de partes do Relatório de Auditoria e seus apêndices – quadros e planilhas elaborados pela Equipe de Auditoria que fundamentam as conclusões do trabalho – que, individualmente, interessem a cada um deles;

9.8. comunicar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e fiscalização do Congresso Nacional que não foram detectados indícios de irregularidades que se enquadram no disposto no inciso IV do § 1º do art. 94 da Lei n. 12.017/2009 (LDO/2010), no Contrato CT.OS.08.0.0344 de 04/09/2008, relativo aos serviços de construção da adutora do Camevô - Caruaru/PE.

10. Ata n° 28/2010 – Plenário.

11. Data da Sessão: 4/8/2010 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1921-28/10-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Valmir Campelo (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.

13.2. Auditores presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa (Relator) e André Luís de Carvalho.

ACÓRDÃO Nº 1922/2010 – TCU – Plenário

1. Processo n. TC-025.237/2009-5

2. Grupo I; Classe de Assunto: V – Relatório de Levantamento de Auditoria.

3. Interessado: Congresso Nacional.

4. Órgãos/Entidades: Secretaria Executiva do Ministério das Cidades, Caixa Econômica Federal e Companhia de Águas e Esgotos do Maranhão.

4.1. Responsáveis: Antonio Geraldo Lavor Silveira Júnior (467.723.323-34); Catarina Delmira Guimarães Boucinhas (257.708.103-00); Construtora J R Ltda. (01.543.204/0001-31); Fernanda Maria Bittencourt Pinheiro (149.998.623-87); Fernando Pedro Castro (147.405.673-34); Flávia Alexandrina Coelho Almeida Moreira (405.873.393-49); Joao Reis Moreira Lima (627.402.107-87); José Augusto Soares Telles de Souza (129.518.893-72); José Erivan Pires da Silva (062.458.203-59); Luiz Alberto de Castro Albuquerque (001.898.983-72); Melissa Lívia Conceição de Carvalho (719.112.942-53); Nelson Almada Lima (001.893.083-20); Vanda de Jesus Soares Almeida (124.223.393-87).

5. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidades Técnicas: 3ª Secretaria de Fiscalização de Obras.

8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

Vistos, relatados e discutidos este Relatório de Levantamento de Auditoria realizada pela 3ª Secob, no período de 18/01 a 26/02/2010, no âmbito da Fiscalização de Orientação Centralizada determinada pelo Acórdão n. 2.490/2009 – Plenário (TC 020.773/2009-6), referente ao Contrato de Repasse 0218.348-92/2007, celebrado entre o Ministério das Cidades, representado pela Caixa Econômica Federal, e o Governo do Estado do Maranhão, com vistas às obras de ampliação do sistema de esgotamento sanitário do Município de São Luís, contemplando os sistemas São Francisco, Anil e Vinhais, executadas pela Companhia de Águas e Esgotos do Maranhão.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. determinar à Companhia de Águas e Esgotos do Maranhão – Caema, com fundamento no art. 71, inciso IX, da Constituição Federal, e no art. 45 da Lei n. 8.443/1992, que adote as seguintes medidas saneadoras das obras de ampliação do sistema de esgotamento sanitário do Município de São Luis/MA:

9.1.1. no prazo de 45 (quarenta e cinco) dias, a contar da ciência deste Acórdão, apresente projeto básico e executivo, devidamente aprovado por autoridade competente, que contemple os elementos necessários e suficientes para caracterizar a obra e permitir a sua execução completa, nos termos do art. 6º, incisos IX e X, da Lei n. 8.666/1993;

9.1.2. na elaboração do projeto básico e executivo, atente para o estrito cumprimento do art. 65, §§ 1º e 2º, da Lei n. 8.666/1993, com a redação dada pela Lei n. 9.648/1998, bem assim para a compatibilidade dos preços unitários dos contratos de obras com aqueles previstos no Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil – Sinapi, consoante disposto no art. 112 da Lei n. 11.178/2005;

9.1.3. comprove o aporte orçamentário adicional para conclusão das obras;

9.1.4. encaminhe a este Tribunal, no prazo de 60 (sessenta) dias, a contar da ciência deste Acórdão, documentação comprobatória das providências adotadas.

9.2. determinar à 3ª Secob que adote providências com vistas a:

9.2.1. identificar as responsabilidades pela realização de acréscimos ou supressões em percentual superior ao legalmente permitido e pela inadequação ou inexistência dos critérios de aceitabilidade de preços unitário e global;

9.2.2. realizar a audiência dos responsáveis abaixo relacionados, nos termos do art. 12, inciso III, da Lei n. 8.443/1992 c/c o art. 202, inciso III, do RI/TCU, para que apresentem, no prazo de 15 dias a

contar da ciência deste deliberação, razões de justificativa acerca das seguintes ocorrências detectadas na realização de licitações e contratos relacionados ao Contrato de Repasse n. 0218.348-92/2007/Ministério das Cidades/ Caixa:

9.2.2.1. Sra. Flávia Alexandrina Coelho Almeida Moreira, Gerente da GIDUR/CAIXA São Luís, pela autorização do início da execução de objeto licitado com base em um projeto básico totalmente desatualizado referente ao Contrato Repasse n. 0218.548-92/2007, descumprindo o Normativo Caixa AE099, itens 3.1.4, 4.3.2.2, 4.3.3, e o Contrato de Prestação de Serviço n. 44/2007, cláusula Segunda, item II.a.2 (Achado 3.1);

9.2.2.2. Sr. Luiz Alberto de Castro Albuquerque, ex-Coordenador da Unidade Gestora de Projetos Especiais − UGP da Caema, pelo encaminhamento de projeto básico desatualizado para licitação das obras objeto do Contrato Repasse n. 0218.548-92/2007, descumprindo o art. 6º, inciso IX, da Lei n. 8.666/1993 (Achado 3.1);

9.2.2.3. responsáveis que vierem a ser identificados na forma do subitem 9.1.1, pela realização de acréscimos ou supressões em percentual superior ao legalmente permitido e pela inadequação ou inexistência dos critérios de aceitabilidade de preços unitário e global (Achados 3.2 e 3.3.);

9.2.2.4. Srs. José Augusto Soares Telles de Souza, ex-Presidente da Caema, e João Reis Moreira Lima, Presidente da Caema, por terem permitido a execução das obras objeto do Contrato de Repasse 0218.348-92/2007 sem uma equipe de fiscalização adequadamente dimensionada, descumprindo comando do art. 67 da Lei n. 8.666/1993 (Achado 3.4);

9.2.3. realizar a oitiva das empresas abaixo relacionadas, para que, caso queiram, se pronunciem, no prazo de 15 dias a contar da ciência desta deliberação, sobre questões que poderão resultar em reflexos nos respectivos contratos:

9.2.3.1. Amafi − Contratos ns. 0106/2008-RAJ (Sistema Anil-Lote 1) e 0107/2008-RAJ (Sistema Vinhais-Lote 2), Targiverte – Contrato n. 094/2008-RAJ (Sistema Vinhais-Lote 1) e Jurema − Contrato n. 048/2008-RAJ (Sistema Vinhais): projeto básico deficiente ou desatualizado, descumprindo o art. 6º, inciso IX, da Lei n. 8.666/1993;

9.2.3.2. Engec − Contrato n. 144/2008-RAJ (Sistema São Francisco): projeto básico deficiente ou desatualizado, descumprindo o art. 6º, inciso IX, da Lei n. 8.666/1993, e acréscimos ou supressões em percentual superior ao legalmente permitido, com ofensa ao art. 65, §§ 1º e 2º, da Lei n. 8.666/1993;

9.2.4. examinar, no relatório de consolidação da Fiscalização de Orientação Centralizada, a responsabilidade da Caixa quanto à utilização de projeto básico deficiente e desatualizado (achado 3.1);

9.3. encaminhar cópia deste Acórdão, acompanhado do Relatório e da Proposta de Deliberação que o fundamentam:

9.3.1. às Presidências do Congresso Nacional e da sua Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMPOF, comunicando que foi detectado indício de irregularidade que se enquadra no disposto no inciso IV do § 1º do art. 94 da Lei n. 12.017/2009 (LDO/2010), nos Contratos n. 48/2008-RAJ, 94/2008-RAJ, 106/2008-RAJ, 107/2008-RAJ e 144/2008-RAJ, todos celebrados no âmbito do Contrato de Repasse n. 0218.348-92/2007/Ministério das Cidades/ Caixa, relativo aos serviços de execução da obra Ampliação do Sistema de Esgoto da Ilha de São Luís/MA, tendo sido estimado potencial dano ao erário de R$ 83.145.914,29 (oitenta e três milhões, cento e quarenta e cinco mil, novecentos e catorze reais e vinte e nove centavos), em decorrência da deficiência e desatualização do projeto básico (Achado 3.1);

9.3.2. ao Ministério das Cidades, à Caixa Econômica Federal e à Companhia de Águas e Esgotos do Maranhão.

10. Ata n° 28/2010 – Plenário.

11. Data da Sessão: 4/8/2010 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1922-28/10-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Valmir Campelo (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.

13.2. Auditores presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa (Relator) e André Luís de Carvalho.

ACÓRDÃO Nº 1923/2010 – TCU – Plenário

1. Processo n. TC 019.092/2010-5

2. Grupo I – Classe VII – Assunto: Solicitação.

3. Interessado: Ministro de Estado do Controle e da Transparência.

4. Órgão: Agência Nacional de Vigilância Sanitária, Fundação Nacional de Saúde e Fundo Nacional de Saúde − MS; Secretaria Nacional de Habitação, Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental e Secretaria Executiva do Ministério das Cidades − MICI; Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – MEC.

5. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado do Amazonas.

8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Solicitação encaminhada pelo Ministro de Estado do Controle e da Transparência em 1º/07/2010, no sentido de que esta Corte de Contas conceda dilação de prazo para entrega do processo de contas anuais da Agência Nacional de Vigilância Sanitária, Fundação Nacional de Saúde e Fundo Nacional de Saúde, vinculados ao Ministério da Saúde, à Secretaria Nacional de Habitação, Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental e Secretaria Executiva do Ministério das Cidades e do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, vinculado ao Ministério da Educação.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. conhecer da presente solicitação, por encontrar amparo no art. 7º, inciso II, da Instrução Normativa TCU n. 57, de 27/08/2008;

9.2. conceder à Controladoria-Geral da União os seguintes prazos para entrega ao TCU das contas referentes ao exercício de 2009:

9.2.1. data limite de 31/10/2010 para entrega das peças referentes à Secretaria-Executiva, à Secretaria Nacional de Habitação e suas unidades agregadas Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHINS) e Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) e Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, todas vinculadas ao Ministério das Cidades;

9.2.2. data limite de 30/09/2010 para a entrega das peças referentes à Fundação Nacional de Saúde, Agência Nacional de Vigilância Sanitária e Diretoria-Executiva do Fundo Nacional de Saúde e sua unidade agregada Fundo Nacional de Saúde, vinculadas ao Ministério da Saúde;

9.2.3. data limite de 30/09/2010 para a entrega das peças referentes ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, vinculado ao Ministério da Educação;

9.3. o envio deste Acórdão, acompanhado do Relatório e da Proposta de Deliberação que o funamentam, à Controladoria-Geral da União – CGU, à 4ª Secex e à 6ª Secex;

9.4. a restituição dos autos à Secretaria-Adjunta de Planejamento e Procedimentos – Adplan para arquivamento.

10. Ata n° 28/2010 – Plenário.

11. Data da Sessão: 4/8/2010 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1923-28/10-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Valmir Campelo (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.

13.2. Auditores presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa (Relator) e André Luís de Carvalho.

ACÓRDÃO Nº 1924/2010 – TCU – Plenário

1. Processo TC-000.278/2010-6.

1.1. Apenso: 026.172/2008-5

2. Grupo: I – Classe de Assunto: V – Relatório de Auditoria de Conformidade.

3. Interessado: Congresso Nacional.

4. Entidades: Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, Caixa Econômica Federal e Município de Manaus/AM.

5. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade Técnica: 3ª Secob.

8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos do Relatório de Auditoria de Conformidade efetivada por equipe da 3ª Secretaria de Fiscalização de Obras – 3ª Secob, em cumprimento ao Acórdão n. 2.490/2009 – Plenário (Fiscalização de Orientação Centralizada – FOC, Registro Fiscalis n. 37/2010), com o objetivo de avaliar a execução das obras de construção de unidades habitacionais na cidade de Manaus/AM, vinculadas ao Contrato de Repasse CR n. 192.785-24/2006, as quais estão previstas no Programa de Aceleração do Crescimento – PAC.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. fixar, com fundamento no art. 71, inciso IX, da Constituição Federal, e no art. 45 da Lei n. 8.443/1992, o prazo de 45 (quarenta e cinco) dias, a contar da ciência deste Acórdão, para que o Município de Manaus/AM, relativamente ao Contrato de Repasse n. 192.785-24/2006, adote as seguintes medidas corretivas relativas à meta de construção das 373 unidades habitacionais previstas para o loteamento Parque Residencial dos Buritis II, localizado na gleba denominada Piqui do Rio Branco, no Picadão do Rio Branco, s/n., Santa Etelvina, Manaus/AM:

9.1.1. apresente projeto, devidamente aprovado por autoridade competente, que contemple a implantação, a infraestrutura, o orçamento atualizado da obra e todos os serviços necessários para garantir a plena funcionalidade do empreendimento, elaborado com base nos estudos de viabilidade técnica, econômica e ambiental, nos termos do art. 6º, inciso IX, da Lei n. 8.666/1993;

9.1.2. após atendida a medida saneadora acima, informe a este Tribunal, no prazo de 60 (sessenta) dias a contar da ciência deste Acórdão, as providências a serem adotadas em relação ao Contrato n. 052/2008, considerando a possibilidade de alterações de quantitativos de serviços e de soluções de engenharia que venham a descaracterizar o objeto inicialmente licitado;

9.1.3. assegure, formalizando no Contrato de Repasse n. 192.785-24/2006, o montante e a origem dos recursos necessários à execução das obras em sua totalidade, incluindo a obras de infraestrutura;

9.2. promover a oitiva da empresa R.D. Engenharia e Comércio Ltda., signatária do Contrato n. 52/2008 firmado com o Município de Manaus/AM, para que, se for do seu interesse, encaminhe a este Tribunal, no prazo de 15 (quinze) dias, a contar da ciência deste Acórdão, manifestação quanto às

ocorrências apontadas no projeto básico, haja vista que podem ocorrer eventuais reflexos no aludido Contrato n. 52/2008 advindos das medidas de que tratam os subitens 9.1.1 e 9.1.2 deste Acórdão;

9.3. com fundamento no art. 43, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, inciso IV, do Regimento Interno/TCU, audiência dos responsáveis adiante relacionados, para que, no prazo de quinze dias, a contar da ciência, encaminhem ao Tribunal razões de justificativa acerca das ocorrências a seguir indicadas:

9.3.1. Sr. Alírio Vieira Marques, CPF 043.012.932-72, Advogado da Caixa Econômica Federal, na condição de parecerista, responsável pela Manifestação Jurídica PA JURIR/MN 0102/2006, por meio da qual aceita as certidões do terreno localizado na Estrada Torquato Tapajós, km 16, ramal conhecido como varadouro da antiga Petrobrás, em Manaus/AM, no Residencial Buritis I, sem que tenha sido comprovada a titularidade mediante apresentação de, no mínimo, decreto expropriatório e acordo extrajudicial com o expropriado, em desobediência ao disposto nos itens 4.1.1 e 4.2 da Instrução Normativa n. 47/2008 do Ministérios das Cidades (Obras realizadas em terrenos não desapropriados);

9.3.2. Sr. Evandro Narciso de Lima, CPF 321.404.282-34, Superintendente Regional da Caixa/AM à época da celebração e execução do Contrato de Repasse n. 192.785-24/2006, por ter celebrado o Contrato de Repasse n. 192.785-24/2006, tendo por objeto apenas uma etapa do empreendimento referente aos loteamentos Parque dos Buritis I e II, sem que fossem identificadas no Plano de Trabalho as demais etapas previstas, os produtos correspondentes, seus montantes e agentes financiadores (item 7.1 do Manual de Instruções para Contratação e Execução dos Programas e Ações do Ministério das Cidades – Exercício de 2007), resultando em risco à conclusão total do empreendimento e à sua plena funcionalidade, especialmente por não haver até o momento a comprovação da existência de recursos para as obras de infraestrutura do loteamento Buritis II (O valor do convênio não cobre as despesas relativas à obra licitada ou é superior às despesas efetivas relacionadas à obra licitada);

9.3.3. Sr. Hamilton Cesar Pacheco Bandeira, CPF 240.663.382-91, Gerente da GIDUR/AM, em face dos seguintes fatos, relativos ao Contrato de Repasse n. 192.785-24/2006:

9.3.3.1. autorização do início das obras/serviços referentes ao Contrato de Repasse n. 192.785-24/2006 sem avaliar a comprovação da viabilidade técnica, jurídica e financeira do projeto, contrariando o que prevê o item 7 do Manual de Instruções para Contratação e Execução dos Programas e Ações do Ministério das Cidades – Exercício de 2007 e o art. 6º, inciso IX, da Lei n. 8.666/1993 (Inexistência ou inadequação de Estudo de Viabilidade técnica, econômica e ambiental da obra);

9.3.3.2. autorização do início das obras/serviços referente ao Contrato de Repasse n. 192.785-24/2006 sem que houvesse projeto básico completo, em desatendimento ao item 7 do Manual de Instruções para Contratação e Execução dos Programas e Ações do Ministério das Cidades – Exercício de 2007 e o art. 6º, inciso IX, da Lei n. 8.666/1993 (Projeto básico deficiente ou desatualizado);

9.3.3.3. autorização do início das obras/serviços referentes ao Contrato de Repasse n. 192.785-24/2006 sem avaliar a comprovação do atendimento às diretrizes de preservação ambiental, descumprindo o item 11 do Manual de Instruções para Contratação e Execução dos Programas e Ações do Ministério das Cidades – Exercício de 2007 e os arts. 2º, 3º e 8º da Resolução/CONAMA n. 237/1997 (As condicionantes da Licença de Instalação não estão sendo atendidas);

9.3.3.4. celebração e execução do Contrato de Repasse n. 192.785-24/2006 tendo por objeto apenas uma fração do empreendimento referente aos loteamentos Parque dos Buritis I e II, sem que fossem identificadas no Plano de Trabalho as demais etapas previstas, os produtos correspondentes, seus montantes e agentes financiadores (item 7.1 do Manual de Instruções para Contratação e Execução dos Programas e Ações do Ministério das Cidades – Exercício de 2007), resultando em risco à conclusão total do empreendimento e à sua plena funcionalidade, especialmente por não haver até o momento a comprovação da existência de recursos para as obras de infraestrutura do loteamento

Buritis II (O valor do convênio não cobre as despesas relativas à obra licitada ou é superior às despesas efetivas relacionadas à obra licitada);

9.3.4. Sr. Isaias Vieralves Neto, CPF 009.416.382-00, Presidente da Comissão de Licitação referente à Concorrência n. 004/2008 e, na função de engenheiro da Prefeitura Municipal de Manaus, autor do projeto básico da licitação, em face de ter presidido o processo licitatório da aludida Concorrência n. 004/2008 sem projeto básico que contemplasse os aspectos urbanísticos e fornecesse todos os elementos para a estimativa de custos e prazos, o estudo e a dedução de métodos construtivos, instalações provisórias e condições organizacionais para a parte da obra correspondente ao terreno Picadão do Rio Branco, s/n – Santa Etelvina, contrariando o disposto nos arts. 6°, IX, 7°, § 2°, inciso I, e 12, todos da Lei n. 8.666/1993 (Projeto básico deficiente ou desatualizado);

9.3.5. Sr. Marcos Roberto Marinho Campos, CPF 436.978.792-00, pelo fato de, na condição de Assessor Jurídico, ter examinado e aprovado a minuta do Edital de Licitação da Concorrência n. 001/2007, nos termos do art. 38, parágrafo único, da Lei n. 8.666/1993, com a existência de cláusulas restritivas à competitividade (Restrição à competitividade da licitação decorrente de critérios inadequados de habilitação e julgamento);

9.3.6. Sra. Maria Izanete Liberato Guimarães, CPF 035.170.552-04, Subsecretária de Habitação à época da celebração do Contrato de Repasse n. 192.785-24/2006 e das Concorrências ns. 001/2007 e 004/2008 e Coordenadora Executiva da Unidade Executora do Programa UEP-PAC/PROMANAUS durante parte da execução das obras, em decorrência dos seguintes fatos, relativos ao mencionado Contrato de Repasse n. 192.785-24/2006:

9.3.6.1. não-observância, na qualidade de representante do ente interveniente do Contrato de Repasse n. 192.785-24/2006, da necessidade de elaboração de estudos de viabilidade conforme o disposto no art. 6º, inciso IX, da Lei n. 8.666/1993 referentes às obras de construção de 139 casas no Parque dos Buritis I e 373 no Picadão do Rio Branco (Inexistência ou inadequação de Estudo de Viabilidade técnica, econômica e ambiental da obra);

9.3.6.2. não-atendimento das restrições/condições de validade impostas pelas Licenças de Instalação – LI ns. 112/2008 e 116/2008, referentes, respectivamente, às obras de construção de 139 casas no Parque dos Buritis I e 373 no Picadão do Rio Branco, contrariando o que prevê os arts. 2º, 3º e 8º da Resolução/CONAMA n. 237/1997 (As condicionantes da Licença de Instalação não estão sendo atendidas);

9.3.6.3. conduzir as obras do empreendimento sem a devida regularização do terreno (Obras realizadas em terrenos não desapropriados);

9.3.7. Sra. Mônica Nazaré Picanço Dias, CPF 436.606.142-20, em decorrência de, na condição de Assessora Jurídica, ter examinado e aprovado a minuta do Edital de Licitação da Concorrência n. 004/2008, nos termos do art. 38, parágrafo único, da Lei n. 8.666/1993, com a existência de cláusulas restritivas à competitividade (Restrição à competitividade da licitação decorrente de critérios inadequados de habilitação e julgamento);

9.3.8. Sr. Oswaldo Said Junior, CPF 140.405.492-87, Subsecretário de Obras Públicas da Prefeitura de Manaus, em vista dos seguintes fatos:

9.3.8.1. emissão da Ordem de Execução de Serviços n. 00358/2009 – SEMINF/PM, que autorizou o início das obras de construção de 512 casas – 139 no Parque dos Buritis I e 373 no Parque dos Buritis II, sem atendimento à restrição/condição de validade n. 08 constante nas Licenças de Instalação – LI ns. 112/2008 e 116/2008, contrariando o que prevê os arts. 2º, 3º e 8º da Resolução/CONAMA n. 237/1997 (As condicionantes da Licença de Instalação não estão sendo atendidas);

9.3.8.2. por ter, na condição de representante do ente interveniente da obra referente ao Contrato de Repasse n. 192.785-24/2006, dado prosseguimento ao empreendimento sem a devida regularização do terreno (Obras realizadas em terrenos não desapropriados);

9.3.9. Sr. Paulo Ricardo Rocha Farias, CPF 263.727.700-91, Secretário Municipal de Obras, Serviços Básicos e Habitação à época da Concorrência n. 004/2008, em face dos seguintes fatos:

9.3.9.1. homologação da Concorrência n. 004/2008 – CLSS/SEMOSBH/SEMULSP cujo objeto é a construção de 139 casas no loteamento Parque dos Buritis I e 373 casas no Parque dos Buritis II sem que tenham sido realizados os estudos de viabilidade técnica, econômica e ambiental da obra, conforme disposto no art. 6º, inciso IX, da Lei n. 8.666/1993 e nos arts. 2º, 3º, e 8º, Resolução/CONAMA n. 237/1997 (Inexistência ou inadequação de Estudo de Viabilidade técnica, econômica e ambiental da obra);

9.3.9.2. aprovação do projeto básico objeto da Concorrência n. 004/2008 – CLSS/SEMOSBH/SEMULSP sem que este contemplasse os aspectos urbanísticos e fornecesse todos os elementos para a estimativa de custos e prazos, o estudo e a dedução de métodos construtivos, instalações provisórias e condições organizacionais para o loteamento Parque dos Buritis II, em oposição ao que determinam os arts. 6°, inciso IX, e 12, da Lei n. 8.666/1993 (Projeto básico deficiente ou desatualizado);

9.4. determinar, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei n. 8.443/1992, c/c o art. 250, inciso II, do Regimento Interno/TCU, ao Município de Manaus/AM que:

9.4.1. providencie, em relação ao Contrato de Repasse n. 192.785-24/2006, a comprovação, junto à Caixa Econômica Federal, da titularidade dos terrenos dos loteamento Parque dos Buritis I e II, mediante a apresentação dos documentos previstos nos itens 4.1.1 e 4.2 da Instrução Normativa n. 47, de 8 de outubro de 2008, do Ministério das Cidades (Obras realizadas em terrenos não desapropriados);

9.4.2. em licitações e contratos que envolvam recursos federais:

9.4.2.1. elabore, nos termos do art. 6º, inciso IX, da Lei n. 8.666/1993, projeto básico da totalidade do empreendimento de forma a assegurar a conclusão da obra e o atingimento dos objetivos propostos, a fim de evitar a ocorrência de projeto básico deficiente ou desatualizado;

9.4.2.2. abstenha-se de fazer exigências de habilitação e qualificação dos licitantes em desconformidade com os termos da Lei n. 8.666/1993, lembrando que as exigências adotadas devem manter vínculo com a referida norma lei e estar justificadas no processo, sob pena de serem consideradas restritivas à competitividade do certame;

9.4.2.3. faça constar dos editais de licitações a composição do BDI utilizado para o orçamento de referência e cláusulas que exijam dos licitantes o detalhamento analítico do BDI de suas propostas, tendo em vista o disposto no art. 6º, inciso IX, alínea **f**, c/c art. 7º, § 2º, inciso II, da Lei n. 8.666/1993, bem como na jurisprudência do TCU, como por exemplo no Acórdão n. 325/2007 – Plenário;

9.4.2.4. faça constar dos editais de licitações e respectivos contratos cláusulas que estabeleçam os critérios, data-base e periodicidade do reajustamento de preços e de critérios de atualização monetária, contendo expressamente o índice de reajuste contratual a ser adotado no referido instrumento, observado o disposto no art. 1º, parágrafo único, inciso III, e art. 2º, § 1º, ambos da Lei n. 10.192/2001;

9.4.2.5. observe, para efeito do cumprimento dos limites estabelecidos no art. 65, § 1º, da Lei n. 8.666/1993, que o cálculo do percentual de alteração contratual deve ser obtido a partir de comparação dos valores acrescidos/suprimidos com o valor inicialmente contratado, ambos referentes à mesma data.

9.5. determinar à Caixa Econômica Federal que adote as providências pertinentes para, em contratos de repasse com recursos públicos federais do Ministério das Cidades, nos termos do art. 30, § 1º, da IN/STN n. 01/1997, manter o processo devidamente autuado, observando a ordem cronológica dos documentos e a tempestiva numeração de suas páginas, inclusive implementando tais medidas com relação ao Contrato de Repasse n. 192.785-24/2006;

9.6. encaminhar cópia deste Acórdão, bem como do Relatório e da Proposta de Deliberação que o fundamenta, ao Instituto de Proteção Ambiental do Estado do Amazonas – IPAAM, informando-o que as condicionantes do licenciamento ambiental das obras do Contrato de Repasse n. 192.785-24/2006 não foram integralmente atendidas;

9.7. comunicar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso

Nacional que não foram detectados indícios de irregularidades que se enquadram no disposto no inciso IV do § 1º do art. 94 da Lei n. 12.017/2009 (LDO 2010), no Contrato de Repasse 192.785-24/2006 e Contrato n. 52/2008, referente à execução do Programa de Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários no Município de Manaus/AM.

10. Ata n° 28/2010 – Plenário.
11. Data da Sessão: 4/8/2010 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1924-28/10-P.
13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Valmir Campelo (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.
13.2. Auditores presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa (Relator) e André Luís de Carvalho.

ACÓRDÃO Nº 1925/2010 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 012.693/2006-4.
1.1. Apenso nº TC 013.569/2005-0.
2. Grupo I; Classe de Assunto: V – Levantamento de Auditoria.
3. Responsáveis/Interessado:
3.1. Responsáveis: Luiz Augusto Cardoso Pinto (CPF 020.832.208-62); Renato Xavier Thiebaut (CPF 009.916.297-01); Wagner Vasquez Mello (CPF 638.125.337-15); Milton Coelho da Silva Neto (CPF 420.032.704-00); Jan Pietro Buoso Malovany (CPF 351.357.191-72); Minerbo-Fuchs Engenharia Ltda. (CNPJ 46.158.481/0001-69); Consórcio Racional-Delta (CNPJ 07.320.235/0001-00).
3.2. Interessado: Congresso Nacional.
4. Entidade: Ministério da Ciência e Tecnologia – MCT.
5. Relator: Ministro-Substituto André Luís de Carvalho.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidades Técnicas: Secex/RS e Secob.
8. Advogados constituídos nos autos: Alexandre Aroeira Salles (OAB/DF nº 28.108); Thatiane Vieira Viggiano Fernandes (OAB/DF nº 27.154); Patrícia Guercio Teixeira Delage (OAB/MG nº 90.459); Marina Hermeto Corrêa (OAB/MG nº 75.173); Francisco de Freitas Ferreira (OAB/MG nº 89.353); Renata Aparecida Ribeiro Felipe (OAB/MG nº 97.826); Cristiano Nascimento e Figueiredo (OAB/MG nº 101.334); Flávia da Cunha Gama (OAB/MG nº 101.817); Érlon André de Matos (OAB/MG nº 103.096); Nayron Sousa Russo (OAB/MG nº 106.011); Mariana Barbosa Miraglia (OAB/MG nº 107.162); Vitor Magno de Oliveira Pires (OAB/MG nº 108.997); André Naves Laureano Santos (OAB/MG nº 112.694); Clara Sol da Costa (OAB/MG nº 115.937); André Guimarães Cantarino (OAB/MG nº 116.021); Fernando Antônio dos Santos Filho (OAB/MG nº 116.302); Ademir Antônio de Carvalho (OAB/MG nº 121.890); Luís Henrique Baeta Funghi (OAB/MG nº 124.463); Lara Maria de Araújo Barreira (OAB/MG nº 126.039); Luciana Cristina de Jesus Silva (OAB/MG nº 126.357).

9. Acórdão:
VISTOS, relatados e discutidos estes autos de relatório de levantamento de auditoria realizado, no âmbito do FISCOBRAS 2006, nas obras de construção do Centro de Excelência em Tecnologia Eletrônica Avançada – Ceitec, no município de Porto Alegre/RS.
ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:
9.1. converter os presentes autos em tomada de contas especial, com base no art. 47 da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992;

9.2. determinar à 3ª Secob que dê seguimento ao exame desta tomada de contas especial, procedendo à identificação dos responsáveis pelos atos irregulares que deram origem aos seguintes débitos apurados nestes autos (data-base: abril/2005):

9.2.1. no valor total de R$ 15.781.184,77 (quinze milhões, setecentos e oitenta e um mil, cento e oitenta e quatro reais, setenta e sete centavos), em decorrência da superestimativa das rubricas BDI, administração local, mobilização e canteiro de obras no Contrato nº 02.0017.00/2005, celebrado com o Consórcio Racional-Delta; e

9.2.2. no valor de R$ 72.134,00 (setenta e dois mil, cento e trinta e quatro reais), referente a pagamento a maior efetivado no âmbito do Contrato nº 02.0017.00/2005 (atinente ao serviço de drenagem), celebrado com o Consórcio Racional-Delta, e não compensado em faturas subsequentes;

9.3. autorizar, desde logo, a citação dos respectivos responsáveis, para que, nos termos dos incisos I e II do art. 12 da Lei nº 8.443, de 1992, apresentem alegações de defesa ou recolham as quantias de que tratam os itens 9.2.1 e 9.2.2 aos cofres públicos;

9.4. encaminhar cópia integral da presente deliberação aos responsáveis que serão citados no âmbito da TCE, para subsidiar a apresentação de defesa;

9.5. determinar à Coordenação-Geral de Recursos Logísticos do Ministério da Ciência e Tecnologia que, no prazo de 15 (quinze) dias, contados da ciência desta deliberação, remeta a este Tribunal os elementos que comprovem a retenção de valores na forma do Acórdão 1.846/2006-Plenário.

10. Ata n° 28/2010 – Plenário.

11. Data da Sessão: 4/8/2010 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1925-28/10-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Valmir Campelo (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.

13.2. Auditores presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho (Relator).

ACÓRDÃO Nº 1926/2010 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 016.772/2009-2.

2. Grupo I – Classe II – Assunto: Solicitação do Congresso Nacional.

3. Interessado: Congresso Nacional.

4. Entidade: Estado do Ceará.

5. Relator: Ministro-Substituto André Luís de Carvalho.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade: Semag.

8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de expediente encaminhado pelo Congresso Nacional recomendando o acompanhamento da aplicação dos recursos decorrentes de operação de crédito externo, com garantia da União, firmada entre o Estado do Ceará e o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD).

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. conhecer da presente solicitação, por preencher os requisitos de admissibilidade previstos no art. 38, inciso I, da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992;

9.2. informar por intermédio da Presidência do TCU à nobre Presidência do Senado Federal, via

Secretaria-Geral da Mesa, que o Tribunal analisou a documentação relativa à operação de crédito em questão, verificando que, quanto aos aspectos legais, as providências necessárias para a contratação e a garantia da União foram tomadas e que esta Corte de Contas acompanhará a condução da operação de crédito externo em caso de eventual necessidade de que seja honrada a garantia prestada pela União;

9.3. considerar integralmente atendida a presente Solicitação, com fundamento no art. 2º, § 3º, da Instrução Normativa TCU nº 59, de 12 de agosto de 2009;

9.4. encaminhar por intermédio da Presidência do TCU cópia deste Acórdão, bem como do Relatório e da Proposta de Deliberação que o fundamenta, à nobre Presidência do Senado Federal, via Secretaria-Geral da Mesa, e ao Tribunal de Contas do Estado do Ceará; e

9.5.arquivar os presentes autos.

10. Ata n° 28/2010 – Plenário.

11. Data da Sessão: 4/8/2010 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1926-28/10-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Valmir Campelo (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.

13.2. Auditores presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho (Relator).

ATO NORMATIVO APROVADO (v. inteiro teor no Anexo V a esta Ata)

RESOLUÇÃO - TCU Nº 233, de 4 de agosto de 2010

Dispõe sobre o funcionamento do processo eletrônico e demais serviços eletrônicos ofertados por meio de solução denominada TCU-eletrônico (e-TCU), e altera as Resoluções-TCU nº 170, de 30 de junho de 2004, nº 175, de 25 de maio de 2005, e nº 191, de 21 de junho de 2006.

O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, no uso de suas atribuições legais e regimentais,

considerando a necessidade de facilitar o acesso da sociedade aos serviços prestados pelo Tribunal de Contas da União (TCU) e aprimorar o atendimento oferecido aos cidadãos;

considerando as iniciativas em curso para a implantação do processo eletrônico de controle externo no âmbito do TCU e a necessidade de definição de procedimentos relativos à nova sistemática processual;

considerando o disciplinamento contido na Lei nº 11.419, de 19 de dezembro de 2006, que dispõe sobre a informatização do processo judicial;

considerando o disposto na Medida Provisória nº 2.200-2, de 24 de agosto de 2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira (ICP-Brasil), para garantir a autenticidade, a integridade e a validade jurídica de documentos eletrônicos;

considerando que, nos termos da Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973 (Código de Processo Civil), os acórdãos, votos e demais atos processuais podem ser registrados em arquivo eletrônico inviolável e assinados eletronicamente;

considerando que os documentos em meio eletrônico produzidos com a utilização de processo de certificação disponibilizado pela ICP-Brasil presumem-se verdadeiros em relação aos signatários, na forma do art. 219 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil);

considerando o tratamento conferido à numeração de processos de recurso, nos termos da Resolução-CNJ nº 65, de 16 de dezembro de 2008;

considerando a necessidade de regulamentar a utilização de serviços eletrônicos prestados pelo TCU por meio de portal na **Internet**; e

considerando os estudos e os pareceres constantes do processo TC 017.920/2010-8, acerca do funcionamento do processo eletrônico e demais serviços eletrônicos ofertados pelo TCU, bem assim os do processo TC 023.402/2009-1, a respeito da validade jurídica dos documentos eletrônicos, resolve:

CAPÍTULO I

DAS DISPOSIÇÕES INICIAIS

Art. 1º O funcionamento do processo eletrônico e demais serviços eletrônicos ofertados por meio de solução denominada TCU-eletrônico (e-TCU) obedece ao disposto nesta Resolução, observada a legislação vigente.

Art. 2º Para os efeitos desta Resolução, entende-se por:

I – usuário interno: autoridade ou servidor ativo do Tribunal que tenha acesso, de forma autorizada, a informações produzidas ou custodiadas pelo TCU;

II – usuário colaborador: prestador de serviço terceirizado, estagiário ou qualquer outro colaborador do TCU que tenha acesso, de forma autorizada, a informações produzidas ou custodiadas pelo Tribunal;

III – usuário externo: qualquer pessoa física ou jurídica que tenha acesso, de forma autorizada, a informações produzidas ou custodiadas pelo TCU e que não seja caracterizada como usuário interno ou colaborador;

IV – documento eletrônico: documento armazenado sob a forma de arquivo eletrônico, inclusive aquele resultante de digitalização;

V – processo eletrônico: conjunto de documentos eletrônicos e atos processuais organicamente acumulados no curso de uma ação administrativa ou de controle externo do TCU;

VI – assinatura eletrônica: registro realizado eletronicamente por usuário identificado de modo inequívoco com vistas a firmar determinado documento com sua assinatura;

VII – certificação digital: conjunto de procedimentos que asseguram a integridade das informações e a autoria das ações realizadas em meio eletrônico, mediante assinatura eletrônica;

VIII – peça processual: documento juntado aos autos do processo devendo conter, quando cabível, a respectiva assinatura eletrônica;

IX – gestão documental: conjunto de procedimentos que objetiva garantir a produção, a manutenção e a preservação, ao longo do tempo, de documentos fidedignos, autênticos, acessíveis e compreensíveis, independentemente da forma ou do suporte em que a informação resida;

X – custodiante: pessoa ou unidade do TCU que detém a posse, mesmo que transitória, de informação produzida ou recebida pelo Tribunal;

XI – unidade competente: unidade que detém atribuição institucional afeta ao assunto principal tratado em determinado documento; e

XII – unidade gestora de solução de tecnologia da informação: unidade organizacional do TCU responsável por definições relativas a processos de trabalho, regras de negócio, requisitos e utilização de determinada solução de tecnologia da informação.

CAPÍTULO II

DO FUNCIONAMENTO DO E-TCU

Art. 3º O e-TCU constitui-se em canal de serviços eletrônicos oferecidos por meio do Portal do Tribunal na **Internet** (Portal TCU), disponível para usuários internos, colaboradores e externos, e contempla, entre outras, as seguintes funcionalidades:

I – assinatura eletrônica de documentos produzidos eletronicamente ou resultantes de digitalização;

II – registro, autuação, instrução e gestão de informações, documentos e processos;

III – transferência e divulgação de informações para pessoas, órgãos ou entidades interessados em determinado processo;

IV – comunicações e demais atos processuais, inclusive os relacionados às deliberações do TCU;

V – atendimento de solicitação formulada por órgão, entidade ou agente legitimado, nos termos dos normativos em vigor;

VI – envio de documentos ao TCU; e

VII – intercâmbio eletrônico de informações com outros órgãos e entidades.

§1º Em razão da natureza do serviço, há funcionalidades do e-TCU cujo acesso é exclusivo para usuários internos.

§2º O tipo de operações autorizadas, nas funcionalidades que compõem o e-TCU, para usuários internos, colaboradores e externos, será definido pela respectiva unidade gestora da solução de tecnologia da informação, observado o disposto nesta Resolução e em normativos específicos do Tribunal.

§3º A incorporação de serviços ao e-TCU será realizada gradualmente em função da implantação de funcionalidades tecnológicas e de alterações regimentais e normativas.

§4º A oferta de serviços no âmbito do e-TCU não dispensa sua prestação, mediante atendimento presencial nas unidades do Tribunal, ressalvadas as hipóteses previstas em ato do Presidente.

Art. 4º São diretrizes que regem o e-TCU:

I – confiabilidade e integridade das informações relativas a documentos e processos cadastrados nas bases de dados corporativas;

II – transparência, disponibilidade e agilidade na obtenção, pelo usuário, de informações seguras e precisas sobre deliberações do TCU e andamento de processos, inclusive com possibilidade de leitura das peças produzidas em cada fase, observado o grau de confidencialidade atribuído às informações, consoante os normativos do Tribunal;

III – garantia de disponibilidade dos serviços de tecnologia da informação, de modo a assegurar a possibilidade de utilização institucional dos recursos tecnológicos do TCU mesmo com a ocorrência de imprevistos;

IV – integração de soluções de tecnologia da informação, com redução gradativa do quantitativo de sistemas utilizados no TCU, bem como melhoria no alinhamento das soluções com as necessidades de negócio;

V – aprimoramento da usabilidade das soluções de tecnologia da informação, com padronização de interfaces e da lógica de utilização das funcionalidades tecnológicas;

VI – facilidade e agilidade na obtenção, pelas unidades da Secretaria do TCU, de informações gerenciais e de caráter estratégico relativas a documentos e processos;

VII – celeridade no andamento processual e na movimentação de documentos no âmbito do TCU;

VIII – modernização contínua dos processos de trabalho corporativos do TCU, com intensificação do uso de tecnologia da informação.

IX – implantação de serviços eletrônicos de modo alinhado aos princípios da Política de Gestão de Pessoas do TCU, com provimento de inovações tecnológicas e de funcionalidades que possibilitem o aperfeiçoamento de práticas institucionais de gestão de pessoas;

X – automatização de procedimentos operacionais, com redirecionamento da força de trabalho neles empregada para realização de outras atribuições; e

XI – adoção de práticas de gestão alinhadas com os princípios da sustentabilidade e com a redução dos impactos ambientais decorrentes da atividade institucional.

Art. 5º Para utilização do e-TCU é necessário:

I – autorização de acesso às funcionalidades da solução de tecnologia da informação, para usuário interno e colaborador, mediante prévio cadastramento de conta de identificação única do usuário, senha e concessão de perfis de acesso; ou

II – prévio credenciamento de usuário externo, para os demais serviços.

§1º O credenciamento de que trata o inciso II deste artigo é ato pessoal e dar-se-á a partir de solicitação efetuada no Portal TCU.

§2º O credenciamento importará aceitação das condições regulamentares que disciplinam o e-TCU, mediante assinatura de termo de adesão, e da responsabilidade do usuário pelo uso indevido da solução de tecnologia da informação.

§3º A autorização do credenciamento e a consequente liberação dos serviços disponíveis no e-TCU dependem de prévia aprovação por parte do Tribunal, a qual será concedida após análise do cumprimento dos requisitos necessários ao credenciamento e da verificação da legitimidade do usuário para acessar o serviço solicitado.

§4º O descredenciamento dar-se-á:

a) por solicitação expressa do usuário;

b) em razão de uso indevido dos serviços do e-TCU ou do descumprimento das condições regulamentares que disciplinam sua utilização;

c) quando da ocorrência de situações técnicas previstas em ato do Presidente; ou

d) a critério da Administração, mediante ato motivado.

§5º A consulta, no e-TCU, às informações classificadas como públicas pelo Tribunal, em conformidade com a Resolução-TCU nº 229, de 11 de novembro de 2009, prescinde de autorização ou credenciamento prévio.

Art. 6º A utilização do e-TCU deve observar a Política Corporativa de Segurança da Informação do Tribunal.

Art. 7º Os atos processuais praticados no e-TCU serão considerados realizados no dia e hora do respectivo registro eletrônico, conforme horário oficial de Brasília.

Art. 8º Ato do Presidente definirá o horário de funcionamento do e-TCU, observados o período mínimo de expediente do Tribunal e a ampla divulgação aos usuários, ressalvada a ocorrência de eventuais problemas tecnológicos.

§1º Quando o ato processual tiver que ser praticado em determinado prazo, por meio de petição eletrônica, serão considerados tempestivos aqueles efetivados até o horário previsto no instrumento normativo mencionado no **caput**.

§2º Na hipótese de que trata o parágrafo anterior, a indisponibilidade técnica dos serviços do e-TCU, devidamente atestada pelo Tribunal, implica prorrogação automática do término do prazo para o primeiro dia útil seguinte à resolução do problema, em consonância com o §2º do art. 10 da Lei nº 11.419, de 2006.

Art. 9º Os processos e os documentos eletrônicos do TCU, inclusive os resultantes de digitalização, serão produzidos, assinados e armazenados em meio eletrônico, em ambiente seguro e por meio de tecnologia que garanta a integridade, a autenticidade e a disponibilidade das informações.

Parágrafo único. O e-TCU deve contemplar os procedimentos e os controles de segurança da informação previstos no Tribunal, em especial, aqueles relativos à confidencialidade.

CAPÍTULO III
DA ASSINATURA ELETRÔNICA DE DOCUMENTOS

Art. 10. Os documentos eletrônicos produzidos no TCU terão garantia de autoria, autenticidade e integridade asseguradas, nos termos da lei, mediante utilização de assinatura eletrônica nas seguintes modalidades:

I – assinatura digital baseada em certificado digital, de uso pessoal e intransferível, emitido por autoridade certificadora credenciada à Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira (ICP-Brasil); ou

II – assinatura mediante **login** e senha.

§1º Em caso de impossibilidade técnica, os documentos poderão ser produzidos em papel e assinados de próprio punho pela pessoa competente, devendo a versão assinada ser digitalizada e inserida na solução de tecnologia da informação do e-TCU, com a pertinente certificação digital.

§2º Qualquer servidor ativo poderá certificar documentos eletrônicos oriundos da digitalização, quando solicitado, mediante uso da assinatura eletrônica descrita no inciso I deste artigo**.**

§3º A prática de atos assinados eletronicamente importará aceitação das normas regulamentares sobre o assunto e da responsabilidade do usuário pela utilização indevida de sua assinatura eletrônica.

§4º O certificado digital e a senha de acesso à solução de tecnologia da informação são de uso pessoal e intransferível, sendo de responsabilidade do titular sua guarda e sigilo.

§5º Ato do Presidente disporá sobre as diretrizes relativas à validade e ao uso do certificado digital, a partir de proposta formulada pelo Comitê Gestor de Tecnologia da Informação e examinada pela Comissão de Coordenação Geral.

Art. 11. As deliberações do TCU serão assinadas, nos termos do Regimento Interno do Tribunal, com a utilização de certificado digital.

Parágrafo único. Julgado o processo, os arquivos eletrônicos relativos à deliberação do TCU não poderão sofrer ajuste em seu conteúdo no que concerne à matéria julgada, exceto nas hipóteses regimentais e mediante nova deliberação do Tribunal.

CAPÍTULO IV

DOS DOCUMENTOS E PROCESSOS ELETRÔNICOS

Seção I

Das Regras de Uso

Art. 12. O procedimento, no âmbito do TCU, para recebimento, autuação e tramitação de processos e documentos, independentemente da natureza do suporte que os contém, observa o disposto na Resolução-TCU nº 191, de 21 de junho de 2006, ressalvados os requisitos específicos ao meio eletrônico estabelecidos nesta Resolução.

Art. 13. Os documentos serão recebidos pelo TCU, preferencialmente em meio eletrônico, e devem atender aos requisitos de autenticidade, integridade e validade jurídica preconizados pela ICP-Brasil, bem como outros indicados pelo Tribunal.

Art. 14. Os documentos em papel recebidos pelo TCU devem ser digitalizados e os documentos eletrônicos resultantes desse procedimento, após certificação digital que garanta a fidedignidade da versão eletrônica, serão considerados originais para todos os efeitos legais.

§1º O documento em papel objeto de digitalização será mantido pela unidade competente pelo prazo de retenção devido e o descarte será realizado nos termos indicados em ato do Presidente do TCU.

§2º Objetos cuja digitalização não seja tecnicamente possível devem ser convertidos em arquivo eletrônico por meios alternativos, tais como captura de vídeo, imagem fotográfica ou áudio, de modo a viabilizar a inserção deles nos autos eletrônicos, cabendo a devolução desses objetos ao respectivo fornecedor.

§3º Na hipótese de o arquivo eletrônico a que se refere o parágrafo anterior apresentar formato que inviabilize o exame no âmbito dos autos eletrônicos, o objeto deve ser identificado como documento físico vinculado ao processo e enviado à unidade competente para guarda e posterior devolução ao fornecedor ou descarte, nos termos definidos em ato do Presidente.

Art. 15. Os documentos produzidos eletronicamente e inseridos em processos com a devida assinatura eletrônica são considerados originais para todos os efeitos legais.

Art. 16. Os extratos digitais e os documentos digitalizados e juntados aos autos com a devida certificação digital, por usuário interno, têm a mesma força probante dos originais, ressalvada a alegação motivada e fundamentada de adulteração antes ou durante o processo de digitalização.

Parágrafo único. A arguição de falsidade do documento original será processada na forma da legislação em vigor.

Art. 17. A conversão de documentos para o meio eletrônico deve observar os procedimentos e os controles de segurança da informação previstos no TCU, em especial, aqueles relativos à confidencialidade.

Art. 18. Os documentos e processos eletrônicos devem ser classificados no âmbito do e-TCU, em especial, quanto à confidencialidade e ao prazo de retenção, em consonância com normativos do Tribunal.

Parágrafo único. A classificação quanto ao prazo de retenção é feita mediante Código de Classificação de Documentos de Arquivo estabelecido em ato do Presidente e disponível na solução de tecnologia da informação do e-TCU.

Art. 19. O processo eletrônico deve observar os seguintes requisitos:

I – ser integralmente eletrônico, ressalvada a existência de documentos físicos vinculados ao processo, nos termos do §3º do art. 14 desta Resolução;

II – ser formado de maneira cronológica e sequencial, com numeração contínua de peças, não cabendo a organização em anexos e o desdobramento em volumes;

III – possibilitar a consulta a conjuntos segregados de peças processuais, inclusive quanto à identificação desses como de natureza urgente, consoante determinações normativas;

IV – permitir a vinculação entre processos, a ser utilizada nos casos de recurso, apensamento, monitoramento, cobrança executiva e outras situações que requeiram a autuação de novo processo a partir de um originador, de modo a permitir a consulta a partir de qualquer um deles;

V – ter os atos processuais realizados preferencialmente em meio eletrônico, com autenticação garantida mediante assinatura eletrônica; e

VI – propiciar consulta a arquivos eletrônicos que originaram peça processual, desde que disponíveis para o TCU, de modo a possibilitar a utilização das funcionalidades a eles inerentes, observado o grau de confidencialidade atribuído às informações, em consonância com os normativos do Tribunal.

§1º A autuação de processos eletrônicos dispensa a realização de procedimentos típicos de processo em papel, tais como, capeamento, inclusão de termo de abertura, numeração de folhas e aposição de etiqueta padronizada.

§2º O apensamento de processo em papel a autos eletrônicos deve ser precedido da conversão do processo para meio eletrônico, nos termos dispostos nesta Resolução.

§3º A inserção e o desentranhamento de peças no processo eletrônico implicam registro eletrônico e são realizados por usuário interno ou, para situações previstas em normativos, de modo automático pela solução de tecnologia da informação do e-TCU.

§4º A solução de tecnologia da informação do e-TCU deve permitir a realização de atos simultâneos no processo eletrônico quando esses não implicarem prejuízo ao tratamento adequado das situações processuais.

Art. 20. A exclusão de peça processual indevidamente juntada aos autos eletrônicos pode ser realizada mediante prévia autorização:

I – do responsável pela inclusão da peça, quando não houver peças posteriores à que será excluída; ou

II – do relator ou do Presidente, nos respectivos processos de sua competência, cabendo delegação quando não se tratar de peça que subsidiou manifestação de colegiado do TCU.

§1º O ato que autorizou a exclusão de que trata este artigo deve ser inserido eletronicamente nos respectivos autos.

§2º A peça excluída dos autos deve ficar disponível para consulta, na solução de tecnologia da informação do e-TCU, observado o grau de confidencialidade atribuído às informações, em consonância com os normativos do Tribunal.

§3º A exclusão de peça processual indevidamente juntada aos autos que subsidiou manifestação de Colegiado do TCU deverá ser comunicada a esse Colegiado na primeira sessão que suceder à exclusão.

Art. 21. A retirada de autos em meio eletrônico das dependências do TCU, por parte de advogados, nos termos dispostos em lei, dar-se-á pela vista eletrônica ou, na impossibilidade, pela concessão gratuita de cópia eletrônica.

Seção II

Da Implantação do Processo Eletrônico de Controle Externo

Art. 22. Ficam autorizados a implantação e o uso do processo eletrônico de controle externo no TCU a partir de 31 de agosto de 2010.

§1° Ato do Presidente disciplinará a implantação do processo eletrônico nas unidades da Secretaria do TCU.

§2º A implantação em cada unidade da Secretaria do TCU deve contemplar, entre outras ações, capacitação e divulgação acerca dos novos procedimentos adotados.

§3º A partir da respectiva data de implantação, a unidade da Secretaria do TCU somente autuará novos processos em meio eletrônico, ressalvadas situações excepcionais previstas em normativo específico.

§4º Os autos instaurados até a data de implantação do processo eletrônico continuarão tramitando, até seu encerramento definitivo, em papel, ressalvada a conversão para meio eletrônico prevista no §2º do art. 19 e no parágrafo único do art. 29 desta Resolução.

Seção III

Do Funcionamento do Processo Eletrônico Administrativo

Art. 23. Ato do Presidente definirá a data e as regras para integração do processo eletrônico administrativo às funcionalidades integrantes do e-TCU.

Parágrafo único. Ficam mantidas, até a data a que se refere o **caput**, as atuais regras de funcionamento do processo eletrônico administrativo, aplicando-se, no que couber, o disposto nesta Resolução.

Art. 24. A autuação de processos administrativos deve ser realizada, preferencialmente, em meio eletrônico.

Parágrafo único. Os autos instaurados em papel continuarão tramitando, até seu encerramento definitivo, em papel, ressalvada a conversão para meio eletrônico prevista no §2º do art. 19 e no parágrafo único do art. 29 desta Resolução.

Seção IV

Da Conservação dos Documentos e Processos em Meio Eletrônico

Art. 25. O tratamento arquivístico – inclusive descarte – de documentos e processos eletrônicos deve observar procedimentos de gestão documental do TCU definidos mediante ato do Presidente.

Parágrafo único. A gestão de documentos eletrônicos orienta-se pelos critérios da integridade e da disponibilidade das informações produzidas e custodiadas pelo TCU, respeitados os requisitos legais e os princípios de segurança da informação.

Art. 26. Os documentos e processos eletrônicos constantes da base de dados corporativa devem ser armazenados em equipamentos e mídias que permitam acesso com celeridade compatível com as necessidades do negócio do TCU, e possuem como custodiantes:

I – lógico: pessoa física, unidade ou projeto do Tribunal que detém a posse, mesmo que transitória, de informação produzida ou recebida pelo TCU; e

II – físico: Secretaria de Infraestrutura de Tecnologia da Informação.

§1º Constitui-se em custodiante físico e lógico das informações, a pessoa física ou unidade do TCU que detenha a posse da mídia – tais como **notebook** ou **pen drive** – em que o documento eletrônico se encontre armazenado.

§2º Ao custodiante, lógico e físico, incumbem as responsabilidades pela segurança da informação previstas na Resolução-TCU nº 217, de 15 de outubro de 2008.

Art. 27. Ato do Presidente definirá Plano de Preservação de Documentos Eletrônicos, a partir de proposta formulada pelo Comitê Gestor de Tecnologia da Informação e examinada pela Comissão de Coordenação-Geral, ouvida a Comissão Permanente de Avaliação de Documentos.

§1º O Plano de Preservação de Documentos Eletrônicos deve conter, entre outros elementos, a política de cópias de segurança (**backup**) e de recuperação em casos de perda de informação, bem como de retenção de versões de documentos eletrônicos.

§2º O descarte de documentos e processos eletrônicos poderá ser realizado somente após aprovação do Plano de Preservação de Documentos Eletrônicos, ressalvados os procedimentos relativos a descarte de versões de documentos definidos pela Comissão de Coordenação-Geral.

Art. 28. Os autos dos processos em papel podem ser conservados total ou parcialmente em meio eletrônico.

Art. 29. A conversão de autos em papel para o meio eletrônico envolve, necessariamente, a certificação digital que garanta a fidedignidade da versão eletrônica das peças processuais digitalizadas e deve observar os procedimentos definidos em normativo específico.

Parágrafo único. Ato do Presidente pode indicar data para início da conversão sistemática de processos em papel para o meio eletrônico.

CAPÍTULO V

DA COMUNICAÇÃO ELETRÔNICA DE ATOS PROCESSUAIS

Art. 30. Fica incluído o §4º no art. 3º da Resolução-TCU nº 170, de 30 de junho de 2004, nos seguintes termos:

"Art. 3º (...)

(...)

§4º O uso do correio eletrônico deve observar os procedimentos definidos em ato do Presidente."

Art. 31. Fica alterado e renumerado o parágrafo único, bem como incluído o §2º no art. 12 da Resolução-TCU nº 170, de 2004, nos seguintes termos:

"Art. 12 (...)

(...)

§1º O expediente citatório far-se-á acompanhar de demonstrativo de atualização de débito e, quando o valor deva ser recolhido ao Tesouro Nacional, da Guia de Recolhimento da União (GRU), devidamente preenchida com dados que não sofrerão modificações até a data indicada para pagamento.

§2º Havendo disponibilização, no Portal TCU, do demonstrativo de atualização de débito, da GRU e de mecanismo que permita, quando for o caso, a atualização dos valores neles constantes, dar-se-á por atendido o disposto no parágrafo anterior desde que essa informação conste do expediente citatório."

Art. 32. Fica alterado e renumerado o parágrafo único e incluído o §2º no art. 14 da Resolução-TCU nº 170, de 2004, nos seguintes termos:

"Art. 14 (...)

(...)

§1º O expediente será acompanhado de demonstrativo de atualização de débito e, quando o valor deva ser recolhido ao Tesouro Nacional, da GRU, devidamente preenchida com dados que não sofrerão modificações até a data indicada para pagamento.

§2º Havendo disponibilização, no Portal TCU, do demonstrativo de atualização de débito, da GRU e de mecanismo que permita, quando for o caso, a atualização dos valores neles constantes, dar-se-á por atendido o disposto no parágrafo anterior desde que essa informação conste do expediente."

Art. 33. Fica alterado o **caput** e incluído o §3º no art. 15 da Resolução-TCU nº 170, de 2004, nos seguintes termos:

"Art. 15. A notificação para pagamento de débito ou de multa deverá conter informações sobre o acórdão condenatório e demais elementos necessários ao recolhimento da dívida, fazendo-se acompanhar, quando cabível, do demonstrativo de atualização monetária e dos respectivos juros e, sendo o beneficiário do recolhimento o Tesouro Nacional, da GRU, devidamente preenchida com dados que não sofrerão modificações até a data indicada para pagamento.

(...)

§3º Havendo disponibilização, no Portal TCU, do demonstrativo de atualização de débito, da GRU e de mecanismo que permita, quando for o caso, a atualização dos valores neles constantes, dar-se-á por atendido o disposto no **caput** quanto aos documentos que devem acompanhar a notificação, desde que essa informação conste da notificação para pagamento de débito ou de multa."

CAPÍTULO VI

DA ALTERAÇÃO DE REGRAS RELATIVAS A DOCUMENTOS E PROCESSOS EM PAPEL E EM MEIO ELETRÔNICO

Art. 34. Os §§2º e 6º do art. 5º da Resolução-TCU nº 191, de 2006, passam a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 5º (...)

(...)

§2º Devem compor os autos principais, entre outros, as instruções, pareceres, despachos, decisões monocráticas ou de colegiado, e os relatórios de fiscalização, juntados em ordem cronológica, exceto quando se referirem a solicitações ou outras matérias a serem submetidas à apreciação pelo TCU, que deverão ser inseridos nos respectivos anexos.

(...)

§6º Quando o anexo for criado para abrigar solicitação, essa condição deverá ser realçada na respectiva etiqueta, em local apropriado."

Art. 35. Fica revogado o §7º do art. 5º da Resolução-TCU nº 191, de 2006.

Art. 36. Ficam alterados os §§1º e 2º do art. 12 da Resolução-TCU nº 191, de 2006, nos seguintes termos:

"Art. 12 (...)

§1º A correspondência oficial de natureza sigilosa ou dirigida a autoridade será encaminhada fechada ao respectivo destinatário, com indicação, no envelope, do número de registro no sistema informatizado, cabendo à unidade do destinatário, se for o caso, a conversão para o meio eletrônico.

§2º A correspondência de natureza sigilosa sem identificação da unidade destinatária será aberta pelos chefes dos setores de que trata o **caput** e encaminhada à unidade competente em envelope lacrado com a indicação de sigilo e do respectivo número de registro, cabendo à unidade do destinatário, se for o caso, a conversão para o meio eletrônico".

Art. 37. Fica alterado o inciso IV do §2º do art. 16 da Resolução-TCU nº 191, de 2006, nos seguintes termos:

"Art. 16 (...)

(...)

§2º (...)

(...)

IV – vermelha: recurso e matéria urgente, independentemente da natureza do processo, conforme previsto no art. 159 do Regimento Interno e nesta Resolução;"

Art. 38. Fica alterado o §5º e incluído o §6º no art. 44 da Resolução-TCU nº 191, de 2006, nos seguintes termos:

"Art. 44 (...)

(...)

§5º Na hipótese de o processo de fiscalização ou de tomada de contas especial que houver motivado a interposição do recurso tratar de fatos relativos a mais de um exercício, deve-se buscar a reprodução dos documentos que fundamentam a proposta ou desentranhar os elementos para comporem o recurso.

§6º Havendo outras questões que envolvam contas ordinárias ainda não julgadas, a matéria pertinente às contas julgadas deverá ser apartada e tratada exclusivamente no âmbito do recurso de revisão."

Art. 39. O art. 47 da Resolução-TCU nº 191, de 2006, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 47. O recurso que der entrada no TCU será encaminhado à unidade técnica responsável pelo processo objeto da deliberação recorrida, para fins de autuação de novo processo e de vinculação ao processo objeto do recurso, e enviado à Serur, com cópia eletrônica dos autos a que se refira, para exame preliminar de admissibilidade, ou ao gabinete do relator, nos casos de embargos de declaração e agravo.

§1º Quando do registro de recurso no sistema de controle de processo deverá constar, em campo específico, informação de que se encontra pendente de exame de admissibilidade.

§2º Fica dispensada a realização da cópia de que trata o **caput** quando forem eletrônicos os autos aos quais se refira o recurso.

§3º A unidade ou o gabinete responsável pelo exame do recurso poderá solicitar os autos físicos para fins de subsídio ao exame, quando estiver em papel o processo objeto do recurso."

Art. 40. O **caput** e o §4º do art. 48 da Resolução-TCU nº 191, de 2006, passam a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 48. Após efetuado o exame preliminar de admissibilidade, será realizado sorteio eletrônico de relator para o recurso, quando se tratar de recurso de reconsideração, recurso de revisão ou pedido de reexame.

(...)

§4º Nos casos em que a análise preliminar realizada pela Serur concluir tratar-se de petição que não possa ser conhecida como recurso de decisão com trânsito em julgado e que não haja viabilidade jurídica para interposição de quaisquer outros recursos, havendo delegação de competência do Presidente do TCU, caberá ao seu titular, ou a servidor a quem tiver sido subdelegada a competência, negar recebimento do pleito, restituindo a petição ao interessado."

Art. 41. O **caput** e os §§2º e 3º do art. 50 da Resolução-TCU nº 191, de 2006, passam a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 50. Realizado o sorteio a que se refere o art. 48 desta Resolução, os autos serão encaminhados ao relator para apreciação da admissibilidade do recurso.

(...)

§2º Na hipótese do parágrafo anterior, a unidade técnica de origem deverá ser cientificada em relação à parte dispositiva não alcançada pelo efeito suspensivo, com vistas ao prosseguimento da execução da decisão, observado o disposto no §1º do art. 285 do Regimento Interno do TCU, e o recurso deverá ser encaminhado à Serur para análise de mérito dos itens recorridos.

§3º Ratificando o exame prévio de admissibilidade pelo conhecimento, o Relator determinará providências para instrução, saneamento e julgamento, salvo na hipótese do recurso de revisão interposto pelo Ministério Público junto ao TCU, com fundamento no art. 35, inciso III, da Lei 8.443/1992, c/c arts. 206, §1º, e 288, §2º e §3º, do Regimento Interno, em que o processo deverá ser encaminhado à unidade técnica responsável pela condução do processo que deu causa à reabertura das contas, para identificação dos fatos, dos responsáveis, quantificação do débito, conforme o caso, e posterior instauração do contraditório e exame de mérito, nos termos do art. 288, §3º, do Regimento Interno."

Art. 42. O §2º do art. 56 da Resolução-TCU nº 191, de 2006, passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 56 (...)

(...)

"§2º As petições autônomas procedentes do Ministério Público, devidamente acompanhadas dos elementos novos supervenientes necessários para análise dos recursos tendentes à reabertura de contas de mais de um exercício, observadas as disposições constantes nos §§2º e 3º do art. 44, formarão novos processos de recurso de revisão, nos termos desta Resolução."

Art. 43. O §4º do art. 57 da Resolução-TCU nº 191, de 2006, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 57 (...)

(...)

§4º A comunicação de que trata o parágrafo anterior deste artigo será realizada pela unidade de origem."

Art. 44. O art. 61 da Resolução-TCU nº 191, de 2006, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 61. Apreciado o recurso e realizadas as comunicações processuais devidas, o processo de recurso deve ser encerrado no sistema."

Art. 45. Fica incluído o art. 62-A na Resolução-TCU nº 191, de 2006, nos seguintes termos:

"Art. 62-A. O atendimento às solicitações de informação ou de cópia, de informação para subsidiar ação judicial, ou de certidão ou informações para defesa de interesses particulares, coletivo ou geral, deve ser realizado, preferencialmente, por meio eletrônico.

§1º A concessão de vista e de cópia dos autos será realizada em meio eletrônico, salvo por impossibilidade técnica.

§2º Para os fins a que se refere este artigo, pode ser gerada cópia eletrônica dos autos em papel mediante digitalização, observados os procedimentos definidos em normativo específico.

§3º A concessão de vista e de cópia dos autos, para atender solicitação de pessoa que não disponha de solução de tecnologia da informação compatível com aquela utilizada pelo TCU, deve ser realizada preferencialmente por meio de mídia eletrônica, que conterá, necessariamente, as peças processuais e os respectivos dados indispensáveis para identificar a organização processual ou, na impossibilidade de uso da mídia, por meio de cópia dos autos em papel."

Art. 46. O §3º do art. 2º da Resolução-TCU nº 175, de 2005, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 2º (...)

(...)

§3° Nos casos em que não for possível a definição do relator, pelo critério estabelecido no **caput**, bem como a realização de sorteio automático mediante solução de tecnologia da informação, a documentação será autuada e os autos encaminhados à Secretaria das Sessões, para sorteio de relator, observados os procedimentos definidos em ato do Presidente."

Art. 47. O **caput** e §1º do art. 36 da Resolução-TCU nº 175, de 2005, passam a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 36. O sorteio de relator observará os procedimentos definidos em ato do Presidente.

§1º Havendo urgência, poderá ser realizado sorteio a qualquer tempo, durante o horário de funcionamento do TCU, em consonância com o disposto no ato a que se refere o **caput**."

CAPÍTULO VII

DAS DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 48. Incumbe ao Presidente, a partir de proposta formulada pelo Comitê de Segurança da Informação e examinada pela Comissão de Coordenação Geral, aprovar Plano de Continuidade de Negócios relativo ao e-TCU.

§1º O Plano de que trata o **caput** deve conter, entre outros elementos, mecanismos de redundância de dados e plano de contingência, de modo a garantir a continuidade das atividades do Tribunal e o retorno à situação de normalidade em caso de desastre ou falhas nos recursos que suportam o e-TCU.

§2º O plano de contingência relativo à funcionalidade do processo eletrônico do e-TCU deve ser submetido ao Presidente até dezembro de 2010.

Art. 49. Compete às Secretarias de Infraestrutura de Tecnologia da Informação e de Soluções de Tecnologia da Informação prover a contínua atualização tecnológica necessária à implantação plena e efetiva dos serviços previstos para o e-TCU.

§1º Compete às secretarias a que se refere o **caput** adequar as soluções tecnológicas do Tribunal aos requisitos definidos pelas unidades gestoras das funcionalidades que compõem o e-TCU.

§2º A infraestrutura de tecnologia da informação específica para preservação e recuperação de grandes volumes de documentos eletrônicos deve ser provida pela Secretaria de Infraestrutura de Tecnologia da Informação até dezembro de 2011.

§3º A atualização tecnológica deve privilegiar o provimento de equipamentos e soluções de tecnologia da informação que mais preservem a saúde dos usuários.

Art. 50. Ato do Presidente disporá sobre a gestão documental no TCU com a indicação de requisitos específicos ao meio eletrônico, a partir de proposta formulada pela Comissão Permanente de Avaliação de Documentos e examinada pela Comissão de Coordenação Geral até dezembro de 2010.

Art. 51. A alocação de pessoas e os meios administrativos necessários ao eventual funcionamento do e-TCU em horário distinto daquele do expediente do Tribunal devem ser definidos em normativo específico, a partir de proposta formulada pelo Comitê de Gestão de Pessoas.

Art. 52. Decorridos três anos da entrada em vigor desta Resolução, o Comitê de Gestão de Pessoas deve apresentar proposta de revisão das atribuições dos cargos efetivos que compõem o Quadro de Pessoal do TCU, constantes da Resolução-TCU nº 154, de 4 de dezembro de 2002, de modo a contemplar a evolução dos perfis profissionais requeridos em razão da implantação de funcionalidades do e-TCU e da consequente alteração dos processos de trabalho correlatos.

Art. 53. Os atos processuais e demais ações realizadas no âmbito de processos e documentos eletrônicos terão seus registros mantidos nas bases corporativas para fins de auditoria, observado o prazo de retenção das informações disposto em ato do Presidente.

Art. 54. Ficam convalidados os atos praticados por meio eletrônico até a data de início da vigência desta norma, relativos à solução de tecnologia da informação do processo eletrônico administrativo e às demais funcionalidades previstas no e-TCU, desde que sua finalidade tenha sido alcançada.

Art. 55. O uso inadequado do e-TCU fica sujeito à apuração de responsabilidade penal, civil e administrativa, na forma da legislação em vigor.

Art. 56. Os casos omissos relativos à assinatura eletrônica das deliberações do Tribunal serão resolvidos pelos respectivos Presidentes dos Colegiados, dando-se ciência ao Presidente do TCU, para fins de uniformização de procedimentos.

Art. 57. Fica o Presidente autorizado a expedir os atos necessários à operacionalização desta Resolução e a dirimir os casos omissos, ressalvado o disposto no artigo anterior.

Art. 58. Ficam revogadas a Resolução-TCU nº 228, de 21 de outubro de 2009, e a Portaria-TCU nº 118, de 29 de abril de 2010.

Art. 59. Esta Resolução entra em vigor em 31 de agosto de 2010, à exceção dos arts. 34, 35, 37 a 44, cuja vigência inicia-se no primeiro dia útil de 2011.

Parágrafo único. Ato do Presidente disporá sobre o tratamento processual a ser dado a recursos, no âmbito do TCU, no período compreendido entre a entrada em vigor desta Resolução e 31 de dezembro de 2010.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 4 de agosto de 2010.

VALMIR CAMPELO
na Presidência

SUSTENTAÇÃO ORAL

Na apreciação do processo nº TC-014.519/2003-6, cujo relator é o Ministro Raimundo Carreiro, o Dr. José Norberto Lopes Campelo apresentou sustentação oral em nome do Sr. José Roncalli Costa Paulo.

REABERTURAS DE DISCUSSÃO

Nos termos do § 5º do art. 112 do Regimento Interno, foi reaberta a discussão do processo nº TC-010.314/2006-5 (Ata nº 25/2006) e o Tribunal aprovou, por unanimidade, o Acórdão nº 1903. Não votou o revisor, Ministro Benjamin Zymler, por encontrar-se, momentaneamente, presidindo a sessão.

Nos termos do § 5º do art. 112 do Regimento Interno, foi reaberta a discussão do processo nº TC-017.897/2007-5 (25/2010) e o Tribunal aprovou, por unanimidade, o Acórdão nº 1904.

Nos termos do § 5º do art. 112 do Regimento Interno, foi reaberta a discussão do processo nº TC-018.241/2008-0 (Ata nº 16/2010) e o Tribunal aprovou, por unanimidade, o Acórdão nº 1901.

PEDIDOS DE VISTA

Com base no artigo 119 do Regimento Interno, foi suspenso o julgamento do processo nº TC-014.519/2003-6, cujo relator é o Ministro Raimundo Carreiro, em função de pedido de vista formulado pelo Ministro Benjamin Zymler. Na oportunidade, o Dr. José Norberto Lopes Campelo apresentou sustentação oral em nome do Sr. José Roncalli Costa Paulo.

Com base no artigo 112 do Regimento Interno, foi adiada a discussão do processo nº TC-006.101/2008-6, cujo relator é o Ministro Augusto Nardes, em função de pedido de vista formulado pelo Ministro Benjamin Zymler.

PROCESSO TRANSFERIDO PARA A SESSÃO EXTRAORDINÁRIA

O processo nº TC-020.585/2009-6, cujo relator é o Ministro Walton Alencar Rodrigues, foi transferido para a pauta da sessão extraordinária realizada nesta data.

PROCESSOS EXCLUÍDOS DE PAUTA

Foram excluídos de pauta os processos nºs:
TC-007.460/1997-0, cujo relator é o Ministro Benjamin Zymler.
TC-016.581/2006-6 e TC-006.947/2006-2, cujo relator é o Ministro Augusto Nardes;
TC-003.426/2008-8 e TC-014.137/2010-0, cujo relator é o Ministro Aroldo Cedraz;
TC-013.497/2003-2, cujo relator é o Ministro Raimundo Carreiro; e
TC-016.488/2009-6 e TC-030.748/2008-9, cujo relator é o Auditor André Luís de Carvalho.

PROCESSO ORIUNDO DE SESSÃO EXTRAORDINÁRIA DE CARÁTER RESERVADO

Faz parte desta Ata, em seu Anexo VI, ante o disposto no parágrafo único do artigo 133 do Regimento Interno, o acórdão nº 1928 a seguir transcrito, proferido na Sessão Extraordinária de Caráter Reservado realizada nesta data.

Acórdão nº 1928, adotado no processo nº TC-012.016/2010-1, apresentado pelo Ministro José Jorge, na Relação nº 36/2010.

RELAÇÃO Nº 36/2010 – Plenário
Relator – Ministro JOSÉ JORGE

ACÓRDÃO Nº 1928/2010 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 1º, inciso XVI, 53 a 55 da Lei n.º 8.443, de 16 de julho de 1992, c/c os arts. 143, inciso III, 234 a 236 do Regimento Interno, em conhecer da denúncia a seguir relacionada, para, no mérito, considerá-la improcedente, retirar a chancela de sigilo que recai sobre os autos e arquivar o processo, dando-se ciência desta deliberação ao interessado, de acordo com os pareceres emitidos nos autos:

1. Processo TC-012.016/2010-1 (DENÚNCIA)

1.1. Interessado: Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei n. 8.443/1992)
1.2. Entidade: Município de Capela/SE
1.3. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo – SE (SECEX-SE)
1.4. Advogado constituído nos autos: não há.
1.5. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

Ata n° 28/2010 – Plenário
Data da Sessão: 4/8/2010 – Extraordinária de Caráter Reservado

ENCERRAMENTO

Às 16 horas e 46 minutos, a Presidência convocou Sessão Extraordinária de Caráter Reservado para ser realizada a seguir e encerrou a sessão, da qual foi lavrada esta ata, a ser aprovada pelo Presidente e homologada pelo Plenário.

MARCIA PAULA SARTORI
Subsecretária do Plenário

Aprovada em 10 de agosto de 2010

UBIRATAN AGUIAR
Presidente

ANEXO I DA ATA Nº 28, DE 4 DE AGOSTO DE 2010
(Sessão Ordinária do Plenário)

COMUNICAÇÕES

Comunicações proferidas pela Presidência.
Comunicação proferida pelo Ministro Benjamin Zymler.
Comunicação proferida pelo Ministro Aroldo Cedraz.

COMUNICAÇÃO DA PRESIDÊNCIA

Senhores Ministros,
Senhor Procurador-Geral,

Comunico que foi realizada, de 28 a 30 de junho último, em Lisboa, Reunião da Equipe Técnica do Planejamento Estratégico da Organização das Instituições Supremas de Controle da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (OISC/CPLP). Os trabalhos da Equipe Técnica de Servidores dos sete Tribunais lusófonos designada para desenvolver ações do Plano Estratégico 2008-2010 da Organização foram coordenados pelo Ministro emérito do TCU Luciano Brandão Alves de Souza, Secretário-Geral da OISC/CPLP.

Entre tais ações, destaca-se a aprovação do Questionário de Autoavaliação da Gestão dessas Instituições, documento que possibilitará a realização, pela primeira vez, de um completo diagnóstico sobre cada um dos Tribunais. Os resultados do Questionário serão divulgados por ocasião da VI Assembleia-Geral, a realizar-se em São Tomé e Príncipe, no próximo mês de outubro.

O Encontro contou com a presença do Presidente do Tribunal de Contas português, Juiz-Conselheiro Guilherme d'Oliveira Martins, do Diretor-Geral daquela Instituição, Juiz-Conselheiro

José F. F. Tavares, de representantes das ISCs de Angola, Brasil, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, Portugal e São Tomé e Príncipe.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, 4 de agosto de 2010.

UBIRATAN AGUIAR
Presidente

COMUNICAÇÃO DA PRESIDÊNCIA

Senhores Ministros,
Senhor Procurador-Geral,

Comunico a Vossas Excelências que o Instituto Serzedello Correa, em iniciativa conjunta com a Secretaria Federal de Controle Interno da Controladoria-Geral da União, deu início às atividades da 3ª edição do curso de Especialização em Auditoria e Controle Governamental.

Trata-se de mais uma ação educativa prevista no Programa de Pós-graduação e Pesquisa do TCU para 2010, com vistas a especializar servidores e promover a produção, a aplicação e a disseminação de conhecimentos, bem como desenvolver competências profissionais inerentes às atividades de auditoria e controle governamental.

O referido curso – com uma turma composta por 10 servidores do TCU, 15 da CGU e 9 convidados, sendo 3 do Senado Federal, 3 da Câmara dos Deputados e 3 da Advocacia-Geral da União –, teve início no último dia 2 e tem final previsto para 15/12/2011. O corpo docente é formado exclusivamente por servidores do TCU e da CGU, especialistas, mestres e doutores de reconhecida competência profissional e acadêmica.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 4 de agosto de 2010.

UBIRATAN AGUIAR
Presidente

COMUNICAÇÃO DA PRESIDÊNCIA

Senhores Ministros,
Senhor Procurador-Geral,

Em cumprimento ao disposto no inciso VIII do art. 15 e no inciso XV do art. 28 do Regimento Interno, submeto à aprovação deste Plenário a proposta orçamentária deste Tribunal para o exercício financeiro de 2011, distribuída anteriormente a Vossas Excelências.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, 4 de agosto de 2010.

UBIRATAN AGUIAR
Presidente

COMUNICAÇÃO DA PRESIDÊNCIA

Senhores Ministros,
Senhor Procurador-Geral,

Em face de dúvidas suscitadas entre servidores do Tribunal sobre a recente proposta de projeto de lei, divulgada pela União dos Auditores Federais de Controle Externo (Auditar), com vistas a regulamentar novo plano de carreira do quadro de pessoal do TCU, trago, nesta oportunidade, alguns esclarecimentos.

Informo que a Administração não recebeu, até o momento, proposta relacionada ao mencionado projeto.

Ao tempo em que reconheço o valor dos debates e propostas usualmente apresentadas pela Auditar e pelas demais entidades de classe, registro que não considero oportuno e conveniente a Administração encampar, neste ano eleitoral, previsão de alteração do plano de carreira dos servidores.

Entendo que a capacidade de o Tribunal gerar resultados depende essencialmente da competência, da motivação, do comprometimento e da integração de seus servidores e que esses aspectos podem ser impulsionados, de forma coordenada, por políticas adequadas de gestão de pessoas. Nesse sentido, destaco a importância das práticas de valorização e de reconhecimento profissional que o TCU tem adotado ao longo dos anos e ressalto que qualquer debate sobre a carreira dos servidores desta Casa deve favorecer a integração dos cargos e evitar medidas que levem à eventual divisão da categoria.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, 4 de agosto de 2010.

UBIRATAN AGUIAR
Presidente

Comunicado - lançamento da Revista do TCU nº 115

Na qualidade de Supervisor do Conselho Editorial da Revista do TCU, tenho a satisfação de comunicar a Vossas Excelências o lançamento da edição número 115 do periódico, referente ao segundo quadrimestre de 2009. Em sequência à linha editorial que orienta a composição de nossa Revista, buscou-se a difusão de temas técnicos relacionados à atuação das atividades de controle externo, notadamente aquelas desempenhadas pelo Tribunal de Contas da União.

Destaco, dentre os artigos que compõem a presente edição, as seguintes contribuições:

"O novo regime dos consórcios públicos e o federalismo compartilhado: um desafio para o controle externo brasileiro", do Procurador Geral do Ministério Público de Contas – TCE/PE, Dirceu Rodolfo de Melo Júnior;

"Pregão: 10 anos. Retrospectiva, essencialidades e perspectivas", do professor Jair Eduardo Santana;

"O Poder Cautelar dos Tribunais de Contas", do Conselheiro do TCE/PE Valdecir Pascoal.

Estas valiosas contribuições merecem nossos agradecimentos e a reiteração, por parte do Conselho Editorial da Revista do TCU, do convite a Vossas Excelências, aos demais membros do Ministério Público e aos servidores do Tribunal para que colaborem com a produção de artigos dirigidos à Revista do TCU.

Muito obrigado.

COMUNICAÇÃO AO PLENÁRIO

Sr. Presidente,
Senhores Ministros,
Sr. Procurador-Geral,

É com alegria que registro a edição, no último dia 19 de julho, dos Decretos 7.232 e 7.233 e da Medida Provisória 495, que estabeleceram um conjunto de medidas destinadas a conferir maior autonomia administrativa às universidades federais brasileiras e a disciplinar o relacionamento

daquelas Instituições Federais de Ensino e das Instituições Científicas e Tecnológicas com as Fundações de Apoio.

Em linhas gerais, esses instrumentos normativos estão em consonância com as orientações delineadas no Acórdão 2.731/2008 deste Plenário, que apreciou fiscalização de orientação centralizada, cujo objetivo foi avaliar, no plano nacional, o relacionamento das universidades públicas federais com suas fundações de apoio.

Creio que as medidas recém-publicadas contribuirão para mitigar as recorrentes irregularidades verificadas por esta Corte na contratação dessas fundações por nossas universidades, em boa medida, decorrentes de fragilidades e lacunas que existiam na Lei 8.958/94, que continua a reger a relação daquelas instituições com as fundações de apoio.

Registro que os instrumentos publicados apresentam solução satisfatória para a tormentosa questão do empenho ilegal de recursos para fundações de apoio ao final dos exercícios financeiros. De igual modo, foram estabelecidas regras orçamentárias que possibilitarão a integralização do orçamento de receitas próprias das IFES e medidas destinadas a dar maior transparência à execução de contratos com as fundações de apoio.

O conjunto normativo procurou, também, especificar os limites do polêmico conceito de desenvolvimento institucional, que passa agora a albergar a realização de projetos de natureza infraestrutural, limitados, contudo, a obras laboratorias.

Lembro, entretanto, que medidas adicionais, destinadas a viabilizar a plena implementação das diretrizes fixadas por esses diplomas e pelos comandos emanados desta Corte, ainda deverão ser tomadas pelos Ministérios da Educação e do Planejamento, Orçamento e Gestão, bem como, o encaminhamento do anteprojeto de lei alterando a carreira docente, que abordará a temática da dedicação exclusiva e da participação esporádica de professores nos projetos institucionais.

Ao ver o início da concretização dos resultados de mais um relevante trabalho deste Tribunal, congratulo os integrantes deste Colegiado pela sensibilidade demonstrada, bem como pela contribuição oferecida para esse importante segmento da administração pública, cuja atuação tem extrema importância social, educacional e científica.

Sala das Sessões, em 4 de agosto de 2010.

AROLDO CEDRAZ
Ministro

ANEXO II DA ATA Nº 28, DE 4 DE AGOSTO DE 2010
(Sessão Ordinária do Plenário)

MEDIDA CAUTELAR

Comunicação sobre despacho exarado pelo Ministro Augusto Nardes.

COMUNICAÇÃO

Senhor Presidente,
Senhores Ministros,
Senhor Procurador-Geral,

Comunico a este Colegiado que, na data de 30/7/2010, ao ter presente o Processo TC-020.064/2010-1, que trata de expediente remetido ao TCU pela empresa Betron Tecnologia em Segurança Ltda., CNPJ nº 78.126.950/0003-16, noticiando pretensas irregularidades havidas no Pregão Eletrônico nº 059/2009, promovido pela Universidade Federal do Paraná - UFPR, que tem a finalidade

de contratação de empresa especializada na prestação de serviços de vigilância armada e desarmada, no valor de R$ 6.222.000,00 anuais, **adotei**, com fundamento no **caput** do art. 276 do Regimento Interno, **medida cautelar**, sem oitiva prévia, com vistas à suspensão do aludido certame, bem como todos os atos administrativos dele decorrentes, até que este Tribunal decida acerca das questões suscitadas.

2. O exame preliminar dos autos , procedido pela Secretaria de Controle Externo no Estado do Paraná – Secex/PR revelou que o procedimento licitatório em epígrafe apresenta indícios de irregularidade atinentes à possível ocorrência de ofensa ao princípio da economicidade, visto que o contrato até então vigente (nº 008/2009, a cargo da Representante) passível de nova prorrogação (já que alberga a execução de serviços de duração continuada) montaria cerca de R$ 4.751.650,80 ao ano, ao passo que a nova contratação, em princípio em tudo similar àquela, chegaria a R$ 6.222.000,00 anuais, ultrapassando em aproximadamente R$ 2.027.000,00 ao ano o valor a despendido pela Administração.

3. Importante assinalar, ainda, que, consoante se extrai dos documentos acostados, o contrato decorrente do Pregão Eletrônico nº 059/2009 já foi assinado com a empresa Poliservice Sistemas de Segurança Ltda., CNPJ nº 73.946.238/0001-88, vencedora do certame, embora, segundo noticiado, não tenha sido até então iniciado.

4. Dessa forma, considerei atendidos os requisitos autorizadores para a adoção da medida cautelar, consistentes na presença da fumaça do bom direito, assim como na urgência que o caso requer, caracterizada pelo fundado receio de dano de difícil reparação posterior , já que o início da execução contratual era iminente e poderia ensejar pagamentos dela decorrentes.

5. Anoto, ainda, que, comunicada no mesmo dia a Secex/PR da minha decisão, seu escalão diretivo noticiou ter sido realizada a notificação à UFPR tempestivamente, ou seja, ainda na mesma data de 30/7/2010.

6. Registro, por fim, que informações complementares sobre essa matéria constam do Despacho que sustenta a presente medida cautelar, o qual foi distribuído com antecedência a Vossas Excelências, em anexo ao texto desta comunicação.

Assim, nos termos do §1º do art. 276 do Regimento Interno/TCU, submeto à apreciação deste Plenário a medida cautelar adotada no referido TC-016.469/22010-0.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 4 de agosto de 2010.

AUGUSTO NARDES
Relator

ANEXO III DA ATA Nº 28, DE 4 DE AGOSTO DE 2010
(Sessão Ordinária do Plenário)

PROCESSOS RELACIONADOS

Relações de Processos organizadas pelos Relatores e aprovadas pelo Tribunal Pleno, bem como os Acórdãos nºs 1869 a 1881 (Regimento Interno, artigos 93, 94, 95, inciso V, 105 e 143).

RELAÇÃO Nº 36/2010 – Plenário
Relator – Ministro BENJAMIN ZYMLER

ACÓRDÃO Nº 1869/2010 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, ACORDAM, por unanimidade, com fulcro no art. 132, da Resolução TCU n. 191/2006 c/c o art. 237, I, do Regimento Interno deste Tribunal, em

conhecer da presente representação, por preencher os requisitos de admissibilidade, e determinar o apensamento do presente processo ao TC 004.018/2010-9, conforme pareceres emitidos nos autos.

1. Processo TC-028.782/2009-1 (REPRESENTAÇÃO)
1.1. Apensos: 017.926/2010-6 (SOLICITAÇÃO)
1.2. Responsável: José Andrias Sarquis (015.306.582-68)
1.3. Interessado: Procuradoria da República no Estado do Acre (26.989.715/0006-77)
1.4. Órgão/Entidade: Governo do Estado do Acre
1.5. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo – AC (SECEX-AC)
1.6. Advogado constituído nos autos: não há.
1.7. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

Ata n° 28/2010 – Plenário
Data da Sessão: 4/8/2010 – Ordinária

Assinado eletronicamente por:

(Assinado Eletronicamente)
UBIRATAN AGUIAR
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Relator

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

RELAÇÃO Nº 27/2010 – Plenário
Relator – Ministro AUGUSTO NARDES

ACÓRDÃO Nº 1870/2010 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, quanto ao processo a seguir relacionado, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 143, incisos III, V alínea "a" e 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, aprovado pela Resolução nº 155/2002, em determinar o arquivamento dos autos, sem prejuízo do alerta e determinação abaixo, de acordo com a manifestação da unidade técnica.

1. Processo TC-013.234/2010-2 (MONITORAMENTO)
1.1. Interessado: Tribunal de Contas da União – TCU.
1.2. Órgão/Entidade: Águas e Esgotos do Piauí S/A – AGESPISA.
1.3. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado do Piauí (SECEX-PI).
1.4. Advogado constituído nos autos: não há.
1.5. Determinações/Recomendações/Orientações/Alerta:
1.5.1. Alertar a Agespisa para a necessidade, na eventualidade da formalização de novos aditivos ao Contrato nº 42/10 com acréscimos de serviços, de adotar os preços referenciais do SINAPI ou de outra tabela oficial de referência, caso os preços unitários contratuais se apresentem mais elevados que estes;
1.6. dar ciência do inteiro teor da presente deliberação ao Presidente do Congresso Nacional e ao Presidente da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, esclarecendo a esta última que, relativamente ao empreendimento em questão, execução de obras de ampliação e melhoria do sistema de esgotamento sanitário – primeira etapa – do município de

Teresina/PI (funcional programática: 17.512.0122.1 IN08.0022/2009 – Apoio a sistemas de esgotamento sanitário no Estado do Piauí), foram sanadas as pendências que motivaram sua inclusão no quadro de que trata o art. 9º, § 2º, da Lei nº 12.017 de 12/08/2009 (LDO/2010).

Ata n° 28/2010 – Plenário
Data da Sessão: 4/8/2010 – Ordinária

Assinado eletronicamente por:

(Assinado Eletronicamente)
UBIRATAN AGUIAR
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
AUGUSTO NARDES
Relator

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

RELAÇÃO Nº 25/2010 – Plenário
Relator – Ministro AROLDO CEDRAZ

ACÓRDÃO Nº 1871/2010 - TCU - Plenário

Os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no artigo 143, inciso V, alínea "d", do Regimento Interno, c/c o enunciado nº 145 da Súmula de Jurisprudência predominante do Tribunal, em retificar, por inexatidão material, o Acórdão 1155/2010 – TCU – Plenário, prolatado na sessão ordinária de 26/5/2010, Ata nº 17/2010, relativamente aos 3º e 4º parágrafos e na redação dada ao subitem 9.3.a do Acórdão 730/2006 – TCU – Plenário, onde se lê: "Sandro Gonçalves de Souza", leia-se: "Sandro Gonçalves Souza"; e, no subitem 1.2, onde se lê: "Wanderlei Aguilar Miranda", leia-se: "Wanderley Aguilar Miranda", mantendo-se inalterados os demais termos do Acórdão ora retificado, de acordo com os pareceres emitidos nos autos.

1. Processo TC-003.072/2004-6 (TOMADA DE CONTAS ESPECIAL)

1.1. Apensos: 007.248/2009-0 (COBRANÇA EXECUTIVA); 007.249/2009-8 (COBRANÇA EXECUTIVA)

1.2. Responsáveis: Antônio Pereira dos Santos (448.109.976-34); Construtora Jaú Ltda (02.742.667/0001-95); Construtora Sgs Ltda (02.915.899/0001-06); Construtora Sgs Ltda (02.915.899/0001-60); Elimar Nunes Miranda (031.173.996-23); Jean Paul Santos Oliveira (831.551.126-20); Maurício Neres Gusmão (809.055.286-20); Rogério Jardim Gomes (893.740.026-04); Rsa Construtora Ltda (02.692.436/0001-14); Rubisnaldo Sá Aguilar (775.129.446-91); Sandro Gonçalves Souza (989.389.596-00); Valmir Silva Costa (010.522.926-15); Wanderley Aguilar Miranda (337.009.236-00)

1.3. Entidade: Prefeitura Municipal de Padre Paraíso - MG

1.4. Advogado constituído nos autos: Carlos Pinto Coelho Motta (OAB/MG 12.228), Alécia Paolucci N. Bicalho Tostes (OAB/MG 60.929), Leonardo Motta Espírito Santo (OAB/MG 81.884), Maria de Lourdes Flecha de Lima Cançado (OAB/MG 80.050), Fernanda Mendonça dos Santos Figueiredo (OAB/MG 84.375).

ACÓRDÃO Nº 1872/2010 - TCU - Plenário

Os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenário, com fundamento no art. 143, inciso V, alínea "d", do Regimento Interno, c/c o enunciado 145 da Súmula de Jurisprudência predominante do Tribunal, ACORDAM, por unanimidade, em retificar, por inexatidão material, o Acórdão 398/2010 - TCU - Plenário, prolatado na sessão de 10/3/2010, Ata 7/2010, relativamente ao item "3", onde se lê: "Interessados: Ministério Público/TCU, Maria das Graças de Oliveira Almeida Gracinha Barbosa (CPF 423.798.486-87) e Carioca Christiani Nielsen Engenharia S/A (CNPJ 40.450.769/0004-79)", leia-se: "Interessados: Ministério Público/TCU, Maria das Graças de Oliveira Almeida Gracinha Barbosa (CPF 432.798.486-87) e Carioca Christiani Nielsen Engenharia S/A (CNPJ 40.450.769/0001-26)", mantendo-se inalterados os demais termos do Acórdão ora retificado, de acordo com os pareceres emitidos nos autos.

1. Processo TC-375.225/1995-1 (TOMADA DE CONTAS ESPECIAL)

1.1. Responsável: Maria das Graças de Oliveira Almeida Gracinha Barbosa (432.798.486-87)

1.2. Unidade: Prefeitura Municipal de Ribeirão das Neves – MG.

1.3. Advogados constituídos nos autos: Maria Terra Lauar (OAB/MG 75.451), José Nilo de Castro (OAB/MG 14.656), Adílson José de Oliveira (OAB/MG 24.301), Lilian Maria salvador Guimarães (OAB/MG 84.323), Carla Barcelos de Azevedo (OAB/RJ 99.750) e Alexandre Aroeira Salles (OAB/MG 71.947).

ACÓRDÃO Nº 1873/2010 - TCU - Plenário

Os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenário, com fundamento no artigo 1º, inciso XVII, da Lei 8.443/92, c/c os artigos 15, inciso I, alínea "o", 143, inciso V, alínea "a", 264 e 265, todos do Regimento Interno, em não conhecer da consulta adiante relacionada, por não atender aos requisitos de admissibilidade aplicáveis à espécie, fazendo-se as determinações sugeridas, de acordo com os pareceres emitidos nos autos.

1. Processo TC-014.563/2010-0 (CONSULTA)

1.1. Consulente: Carlos Alberto Fazzio Costa (Delegado de Polícia Federal).

1.2. Órgão: Departamento de Polícia Federal – MJ.

1.3. Advogado constituído nos autos: não há.

1.4. Determinações à 8ª Secex:

1.4.1. enviar cópia da presente deliberação, acompanhada de reprodução das fls. 2/3 do volume principal, ao Departamento de Polícia Federal;

1.4.2. restituir o processo 08200.022408/2007-72 (constituído de 5 volumes), ao Departamento de Polícia Federal, excluindo dos sistemas informatizados do Tribunal, por consequência, os anexos 1 a 5 que compõem o presente processo; e

1.4.3. arquivar os autos.

Ata n° 28/2010 – Plenário
Data da Sessão: 4/8/2010 – Ordinária

Assinado eletronicamente por:

(Assinado Eletronicamente)
UBIRATAN AGUIAR
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
AROLDO CEDRAZ
Relator

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO

Procurador-Geral

RELAÇÃO Nº 32/2010 – Plenário
Relator – Ministro RAIMUNDO CARREIRO

ACÓRDÃO Nº 1874/2010 - TCU - Plenário

VISTOS, relacionados e discutidos este processo de acompanhamento da Oitava Rodada de Licitações com vistas à outorga de concessão para exploração e produção de petróleo e gás natural, realizada pela Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP).

Considerando que a Corte de Contas Federal, por intermédio do Acórdão TCU nº 2.249 – Plenário, já aprovou o Primeiro Estágio e aprovou com ressalvas o Segundo Estágio de acompanhamento;

Considerando que caso o Conselho Nacional de Política Energética - CNPE resolva dar continuidade à Oitava Rodada de Licitações, a análise do TCU ater-se-á ao Terceiro e Quarto estágios;

Considerando que a ANP determinou a retirada de todos os blocos que ainda não haviam sido ofertados;

Considerando que a decisão do Conselho Nacional de Política Energética - CNPE quanto à eventual retomada do certame pode ainda levar um longo tempo;

ACORDAM, os Ministros do Tribunal de Contas da União, por unanimidade, com fundamento o art. 1º, incisos II e IV, da Lei nº 8.443/92 c/c os arts. 143, inciso III e 169, IV, e do Regimento Interno/TCU, c/c art. 40, inciso V, da Resolução TCU n.º 191/2006, em determinar o **Arquivamento** do seguinte processo, encaminhar cópia do presente Acórdão, à Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis.

1. Processo TC-010.512/2006-1 (DESESTATIZAÇÃO)
1.1. Responsável: Haroldo Borges Rodrigues Lima (CPF 046.751.185-34)
1.3. Unidade: Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis - ANP
1.4. Unidade Técnica: Sec. de Fiscalização de Desestatização (SEFID)
1.5. Advogado constituído nos autos: não há.

Ata n° 28/2010 – Plenário
Data da Sessão: 4/8/2010 – Ordinária

Assinado eletronicamente por:

(Assinado Eletronicamente)
UBIRATAN AGUIAR
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
RAIMUNDO CARREIRO
Relator

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

RELAÇÃO Nº 35/2010 – Plenário

Relator – Ministro JOSÉ JORGE

ACÓRDÃO Nº 1875/2010 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no art. 26 da Lei n.º 8.443, de 1992, c/c os arts. 217 e 143, inciso V, alínea *b*, do Regimento Interno, em autorizar, conforme solicitado, o pagamento das multas impostas, por meio do Acórdão TCU nº 1.141/2010 - Plenário, aos Srs. João Francisco Albuquerque de Oliveira e Djenal Vieira da Silva, em 12 (doze) parcelas mensais, corrigidas monetariamente, conforme a deliberação original, fixando o vencimento da primeira em 15 (quinze) dias, a contar da notificação, e o das demais em 30 (trinta) dias, na forma da legislação em vigor, alertando os responsáveis de que a falta de recolhimento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor e de que é necessário o encaminhamento dos comprovantes de pagamentos das parcelas a este Tribunal, de acordo pareceres emitidos nos autos:

1. Processo TC-023.524/2009-4 (DENÚNCIA)

1.1. Responsáveis: Djenal Vieira da Silva (944.914.105-34); José Cardoso Matos (021.950.625-68); João Francisco Albuquerque de Oliveira (199.678.965-15); Prefeitura Municipal de Gararu/SE (13.112.669/0001-17)

1.2. Entidade: Município de Gararu - SE

1.3. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo - SE (SECEX-SE)

1.4. Advogado constituído nos autos: Juheina Virginia Magalhães de Almeida Lima (OAB/BA n.º 26.105)

1.5. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 1876/2010 - TCU – Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 143, inciso V, alínea **a**, e 232, § 2º, do Regimento Interno, e art. 63, parágrafo único, da Resolução TCU nº 191/2006, em não conhecer da presente solicitação de auditoria, por falta de legitimidade do requerente, e promover o apensamento do processo ao TC 029.817/2009-3, sem prejuízo de fazer as comunicações devidas, de acordo com os pareceres emitidos nos autos:

1. Processo TC-012.121/2010-0 (SOLICITAÇÃO)

1.1. Interessado: Deputado Estadual Mario Marques

1.2. Entidade: Município de Nova Iguaçu/RJ

1.3. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo – RJ (SECEX-RJ)

1.4. Advogado constituído nos autos: não há.

1.5. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

Ata n° 28/2010 – Plenário
Data da Sessão: 4/8/2010 – Ordinária

Assinado eletronicamente por:

(Assinado Eletronicamente)
UBIRATAN AGUIAR
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
JOSÉ JORGE
Relator

(Assinado Eletronicamente)

LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

RELAÇÃO Nº 37/2010 – Plenário
Relator – Ministro-Substituto AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI

ACÓRDÃO Nº 1877/2010 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão de tagColegiado, com fundamento no art. 1º, inciso II e 41, da Lei 8.443/92, c/c o art. 1º, inciso II, 17, inciso VI, 143, inciso III, 239, 250, inciso II, todos do Regimento Interno, ACORDAM, por unanimidade, em fazer as determinações sugeridas.

1. Processo TC-007.516/2010-0 (RELATÓRIO DE ACOMPANHAMENTO)
1.1. Interessado: 5ª Secretaria de Controle Externo - TCU ()
1.2. Órgão/Entidade: Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial - Departamento Nacional
1.3. Unidade Técnica: 5ª Secretaria de Controle Externo(SECEX-5)
1.4. Advogado constituído nos autos: não há.
1.5. Determinações/Recomendações/Orientações:
1.5.1 Recomendar aos Departamentos Nacionais do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial e do Serviço Social da Indústria que incluam, nos respectivos relatórios de gestão anuais, relatório de apuração dos recursos alocados no exercício para alcance das metas previstas no Protocolo de Compromisso firmado com o MEC, MTE e MF, explicitando a memória de cálculo por DR e o resultado consolidado em nível nacional, bem como a origem das informações relativas às receitas auferidas e às despesas realizadas, utilizadas para apuração da meta, indicando, sempre que possível, a correspondência com os dados constantes dos demonstrativos/lançamentos contábeis oficiais;
1.5.2 Encaminhar cópia desta deliberação aos Departamentos Nacionais do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial e do Serviço Social da Indústria.

ACÓRDÃO Nº 1878/2010 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenário, quanto ao processo a seguir relacionado, com fundamento no art. 143, inciso V, alínea "e", do Regimento Interno, ACORDAM, por unanimidade, em prorrogar, o prazo do subitem 9.1.4 do Acórdão 1.196/2010-TCU-Plenário, por mais 30 (trinta) dias, contados do término do prazo anteriormente estabelecido.

1. Processo TC-021.247/2008-5 (RELATÓRIO DE AUDITORIA)
1.1. Apensos: 021.152/2008-0 (RELATÓRIO DE AUDITORIA); 021.246/2008-8 (RELATÓRIO DE AUDITORIA)
1.2. Interessados: Agência Nacional de Energia Elétrica - Mme (02.270.669/0001-29); Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis - Mme (02.313.673/0001-27); Banco Nacional de Desenvolvimento Ecônomico e Social - Mdic (33.657.248/0001-89); Casa Civil da Presidência da República; Centro de Pesquisa de Energia Elétrica - Mme (42.288.886/0001-60); Comissão Nacional de Energia Nuclear (00.402.552/0001-26); Eletrobras (00.001.180/0002-07); Eletrobrás Termonuclear S.A. - Grupo Eletrobras - Mme (42.540.211/0001-67); Epe (06.977.747/0002-61); Instituto Brasileiro do Meio Ambiente-es (03.659.166/0008-89); Ministério de Minas e Energia; Ministério do Meio Ambiente; Petróleo Brasileiro S.A. - Mme (33.000.167/0001-01)
1.3. Órgão/Entidade: Agência Nacional de Energia Elétrica - Mme; Empresa de Pesquisa Energética - Mme; Ministério de Minas e Energia
1.4. Unidade Técnica: Sec. de Fiscalização de Desestatização (SEFID)

1.5. Advogado constituído nos autos: Idmar de Paula Lopes (OAB/DF 24.882)
1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

Ata n° 28/2010 – Plenário
Data da Sessão: 4/8/2010 – Ordinária

Assinado eletronicamente por:

(Assinado Eletronicamente)
UBIRATAN AGUIAR
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI
Relator

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

RELAÇÃO Nº 29/2010 – Plenário
Relator – Ministro-Substituto MARCOS BEMQUERER COSTA

ACÓRDÃO Nº 1879/2010 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 143, incisos III e V, alínea **a**, 169, inciso IV, e 237, inciso VI, do Regimento Interno/TCU, aprovado pela Resolução n. 155/2002, em conhecer da presente Representação, para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente, promovendo, em seguida, o arquivamento dos autos, de acordo com o parecer da Secex/AC:

1. Processo TC-022.800/2009-4 (REPRESENTAÇÃO)
1.1. Interessado: Secretaria de Controle Externo no Acre (Secex/AC).
1.2. Órgão/Entidade: Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia do Acre – Crea/AC.
1.3. Unidade Técnica: Secex/AC.
1.4. Advogado constituído nos autos: não há.
1.5. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

Ata n° 28/2010 – Plenário
Data da Sessão: 4/8/2010 – Ordinária

Assinado eletronicamente por:

(Assinado Eletronicamente)
UBIRATAN AGUIAR
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
MARCOS BEMQUERER COSTA
Relator

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

RELAÇÃO Nº 22/2010 – Plenário
Relator – Ministro-Substituto ANDRÉ LUÍS DE CARVALHO

ACÓRDÃO Nº 1880/2010 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão de Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no art. 47 da Lei nº 8.443/1992, c/c os arts. 143, inciso V, "g", do Regimento Interno/TCU, aprovado pela Resolução nº 155/2002, em converter os presentes autos em tomada de contas especial; e fazer as seguintes determinações, de acordo com os pareceres emitidos nos autos:

1. Processo TC-003.454/2005-8 (RELATÓRIO DE AUDITORIA)

1.1. Responsáveis: Alfredo Soubihe Neto (CPF 020.109.818-04); Carlos Henrique Carrato (CPF005.489.879-04); Dirceu Cesar Façanha (CPF 178.409.617-20); Egesa Engenharia S.A. (CNPJ 17.186.461/0001-01); Italo Mazzoni da Silva (CPF 290.214.217-04); Jesus de Brito Pinheiro (CPF 003.449.313-15); Jose Gilvan Pires de Sá (CPF 215.560.598-68); Jose Roberto Paixão (CPF 211.829.657-68); José Francisco dos Santos (CPF 040.700.386-04); José Henrique Coelho Sadok de Sá (CPF 160.199.387-00); Maciste Granha de Mello Filho (CPF 337.065.577-20); Maurício Hasenclever Borges (CPF 006.996.756-34); Rômulo Fontenelle Morbach (CPF 000.110.882-49); Via Engenharia S.A. (CNPJ 00.584.755/0001-80); e Wolney Wagner de Siqueira (CPF 020.432.201-44).

1.2. Órgão/Entidade: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – Dnit e Secretaria de Infraestrutura do Estado de Tocantins – Seinf/TO.

1.3. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Obras 2 (Secob-2).

1.4. Advogado constituído nos autos: não há.

1.5. Determinar à Secob-2 que:

1.5.1. promova a **citação** dos responsáveis abaixo identificados, com base no subitem 9.2.1 do Acórdão nº 2.439/2008-TCU-Plenário c/c art. 12, inciso II, da Lei n° 8.443/1992 e art. 202, inciso II, do RITCU, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, apresentem alegações de defesa ou, em face do art. 16, § 2°, b, da Lei nº 8.443/1992, recolham solidariamente aos cofres do Dnit os valores abaixo, atualizados e acrescidos de juros de mora desde as datas correspondentes até a data do efetivo pagamento:

1.5.1.1. Maurício Hasenclever Borges – CPF 006.996.756-34, Diretor Geral/DNER;

1.5.1.2. Alfredo Soubihe Neto – CPF 020.109.818-04, Diretor de Engenharia Rodoviária - DNER;

1.5.1.3. José Francisco dos Santos – CPF 040.700.386-04, Diretor de Administração e Finanças;

1.5.1.4. Via Engenharia S.A. – CNPJ 00.584.755/0001-80, integrante do Consórcio Via/Egesa Engenharia S. A.;

1.5.1.5. Egesa Engenharia S.A. – CNPJ 17.186.461/0001-01, integrante do Consórcio Via/EGESA Engenharia S. A.;

1.5.1.6. Maciste Granha de Melo Filho – CPF 337.065.577-20, Diretor Executivo;

1.5.1.7. José Gilvan Pires de Sá – CPF: 215.560.598-68, Diretor de Administração e Finanças;

1.5.1.8. Wolney Wagner de Siqueira – CPF 020.432.201-44, Diretor de Engenharia Rodoviária;

1.5.1.9. Ítalo Mazzoni da Silva – CPF 290.214.217-04, Diretor de Operações Rodoviárias;

1.5.1.10. Jesus de Brito Pinheiro – CPF 003.449.313-15, Diretor de Operações Rodoviárias;

1.5.1.11. Carlos Henrique Carrato – CPF 005.489.879-04, Diretor de Desenvolvimento Tecnológico;

1.5.1.12. Dirceu Cesar Façanha – CPF 178.409.617-20, Chefe de Assessoria Técnica;

1.5.1.13. José Henrique Coelho S. de Sá – CPF 160.199.387-00, Chefe de Assessoria de Planejamento;

1.5.1.14. José Roberto Paixão – CPF 211.829.657-68, Procurador Geral;

1.5.1.15. Rômulo Fontenelle Morbach – CPF 000.110.882-49, Procurador Geral.

Ato impugnado: aprovação de preços do Contrato nº 47/97 com sobrepreço, o que levou ao superfaturamento da avença (executada pelo Consórcio Via/Egesa, terceira diretamente beneficiada que concorreu para o cometimento da irregularidade).

Dispositivos violados: art. 3º da Lei n° 8.666/1993 e princípio da economicidade.

Quantificação do débito:

DATA DE REFERÊNCIA	DÉBITO
JULHO/1998	R$ 320.620,63
AGOSTO/1998	R$ 183.002,64
SETEMBRO/1998	R$ 156.516,06
JUNHO/1998	R$ 451.567,22

Valor total atualizado até 29/3/2010: R$ 3.025.565,80 (três milhões, vinte e cinco mil, quinhentos e sessenta e cinco reais e oitenta centavos). Este valor foi obtido pela soma do principal (R$ 2.245.752,12) com atualização monetária e juros de mora (R$ 779.813,68).

1.5.2. encaminhe aos responsáveis cópia desta deliberação, acompanhada de cópia da instrução de fls. 935/938, bem como do relatório constante das fls. 863/870, v. 4, e do Acórdão nº 1.180/2009 – TCU – Plenário, para subsídio de suas alegações de defesa.

ACÓRDÃO Nº 1881/2010 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão de Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no art. 113, § 1º, da Lei nº 8.666/1993, c/c os arts. 143, inciso V, 235, 237, inciso VII e parágrafo único, e 250, inciso I, do Regimento Interno/TCU, aprovado pela Resolução nº 155/2002, em conhecer da presente Representação, para, no mérito, considerá-la improcedente; indeferir o pedido de medida cautelar; e fazer as seguintes determinações, de acordo com os pareceres emitidos nos autos:

1. Processo TC-017.088/2010-0 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Interessada: Monte Sinai Service Locação de Mão-de-Obra Ltda. (CNPJ 06.948.355/0001-93).

1.2. Órgão/Entidade: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – Ibama/MMA.

1.3. Unidade Técnica: 8ª Secretaria de Controle Externo (Secex-8).

1.4. Advogado constituído nos autos: Nerylton Thiago Lopes Pereira, OAB/DF 24.749.

1.5. Determinar à 8ª Secex que:

1.5.1. encaminhe cópia desta deliberação, acompanhada de cópia da instrução de fls. 89/91, ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – Ibama e à interessada;

1.5.2. arquive os presentes autos.

Ata n° 28/2010 – Plenário
Data da Sessão: 4/8/2010 – Ordinária

Assinado eletronicamente por:

(Assinado Eletronicamente)
UBIRATAN AGUIAR

(Assinado Eletronicamente)
ANDRÉ LUÍS DE CARVALHO

Presidente Relator

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

ANEXO IV DA ATA Nº 28, DE 4 DE AGOSTO DE 2010
(Sessão Ordinária do Plenário)

PROCESSOS APRECIADOS DE FORMA UNITÁRIA

Relatórios e Votos emitidos pelos respectivos Relatores, bem como os Acórdãos de nºs 1882 a 1926, aprovados pelo Plenário, acompanhados de pareceres e propostas de deliberação em que se fundamentaram (Regimento Interno, artigos 15, 16, 95, inciso VI, 105 a 109, 133, incisos VI e VII, 141, §§ 1º a 6º e 8º, 67, inciso V e 126).

GRUPO I – CLASSE II – Plenário
TC 011.455/2010-1.
Natureza: Solicitação do Congresso Nacional.
Órgão: Governo do Estado de Pernambuco.
Interessado: Senado Federal.
Advogados constituídos nos autos: não há

SUMÁRIO: SOLICITAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL. ACOMPANHAMENTO DA APLICAÇÃO DOS RECURSOS DECORRENTES DE OPERAÇÃO DE CRÉDITO EXTERNO, COM GARANTIA DA UNIÃO, CELEBRADA ENTRE O GOVERNO DO ESTADO DE PERNAMBUCO E O BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO (BID), AUTORIZADA POR MEIO DA RESOLUÇÃO N. 12, DE 29/4/2010. ATENDIMENTO AOS PRECEITOS DAS RESOLUÇÕES DO SENADO N. 40 E 43, DE 2001, E 48, DE 2007, E ÀS DISPOSIÇÕES DO ART. 32, CAPUT E § 1º, E ART. 40, §§ 1º E 2º, TODOS DA LEI COMPLEMENTAR N. 101/2000, OBSERVADS AS CONDIÇÕES MENCIONADAS NO PARÁGRAFO ÚNICO DO ART. 3º DA RSF 12/2010.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução de fls. 14/16, com cuja proposta de encaminhamento manifestaram-se de acordo as instâncias superiores da Secretaria de Macroavaliação Governamental, **verbis**:

"O presente TC originou-se de encaminhamento do Congresso Nacional recomendando acompanhamento da aplicação dos recursos decorrentes de operação de crédito externo, com garantia da União, firmada entre o Governo do Estado de Pernambuco e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), autorizada pelo Senado Federal por meio da Resolução nº 12, de 29 de abril de 2010, no valor de até US$ 15.000.000,00 (quinze milhões de dólares).

2. Deve-se registrar que o Tribunal, em relação à recomendação do Congresso Nacional, proferiu Acórdão nº 2328/2008-Plenário, no qual esclarece que "a competência do Tribunal de Contas da União, no tocante às operações de crédito externo celebradas por pessoas jurídicas de direito público interno, com garantia da União, limita-se à fiscalização e controle das garantias prestadas pela última, sem interferência direta nas aplicações dos recursos pelo ente federado contratante, em homenagem ao princípio federalista e, por conseqüência, à autonomia dos entes federados, insculpida no art. 18, **caput**, da Constituição Federal" (item 9.2.2).

3. Foi encaminhada a documentação obtida junto ao Senado Federal, relativa à operação analisada. A seguir encontra-se a análise da documentação encaminhada.

Análise

4. A operação de crédito destina-se ao financiamento parcial do "Programa de Apoio à Modernização e à Transparência da Gestão Fiscal do Estado de Pernambuco (Profisco-PE)".

5. A Secretaria do Tesouro Nacional – STN, através do Parecer nº 154 2010/GERFI/COREF/SECAD II /STN, de 12 de março de 2010, apresenta opinião sobre o pedido de concessão de garantia da União, descreve as condições da operação de crédito e oferece outras informações consideradas essenciais – anexo 1, fls. 15/24.

6. Segundo documentação anexa aos presentes autos, houve a inclusão dos recursos no Plano Plurianual do Estado de Pernambuco (Lei Estadual nº 13.437, de 2/5/2008), autorização legislativa para contratação da operação de crédito e formalização da vinculação, como contragarantias à garantia da União, das quotas de repartição constitucional previstas nos arts. 157 e 159, complementadas pelas receitas tributárias estabelecidas no art. 155, nos termos do art. 167, § 4º,da Constituição Federal, sendo as garantias oferecidas consideradas suficientes para ressarcir a União (Lei Estadual nº 13.334, de 9 de novembro de 2007), atendimento aos limites de endividamento (Parecer 1028/2009 COPEM/STN, de 4 de dezembro de 2009 – anexo 1, fls. 25/33) e análise da capacidade de pagamento do Estado, (Nota nº 1291/2009 COREM/STN, de 10 de setembro de 2009), no qual foi atribuída classificação "B", que indica capacidade de arcar com a totalidade dos encargos da dívida, embora não possa se comprometer com o total das amortizações necessárias.

7. Mediante Resolução nº 12, de 2010, volume principal – fls. 02/04, o Senado Federal autorizou o pleito encaminhado pelo Governo do Estado de Pernambuco. O parágrafo único do art. 3º dessa Resolução condiciona o exercício da autorização a que o Estado de Pernambuco:

- celebre contrato com a União para a concessão de contragarantias, sob a forma de vinculação das receitas próprias de que trata o art. 155, e das cotas de repartição de receitas de que tratam os arts. 157 e 159, da Constituição Federal, e outras garantias em Direito admitidas;

- regularize as pendências de débitos em nome do Governo do Estado de Pernambuco com a Administração Pública Federal e suas entidades controladas; e

- atenda às condições prévias ao primeiro desembolso, previstas no contrato de empréstimo.

8. Segundo publicação do Relatório de Gestão Fiscal do Poder Executivo Federal, referente ao 1º quadrimestre do exercício corrente, publicada por meio da Exposição de Motivos Interministerial nº 72/2010/MF/CGU (fls. 10/13), até o dia 30 de abril de 2010 não havia sido firmado contrato de garantia e contragarantia entre a União e o Estado de Pernambuco, relativamente à operação em questão.

Conclusão

9. As formalidades prévias à contratação da operação de crédito foram cumpridas pelo ente pleiteante, com exceção das pendências mencionadas no parágrafo único do art. 3º da RSF 12/2010, o que permitiu a análise do pleito no âmbito da STN e da PGFN, conforme suas respectivas áreas de atuação.

10. As contragarantias oferecidas pelo Governo do Estado de Pernambuco foram consideradas suficientes para ressarcir a União em caso de honra de compromisso relacionado à operação, de acordo com estudo que demonstra a margem financeira do Estado, projetado até 2018, acerca do comprometimento das transferências federais e receitas próprias, objeto da contragarantia. A operação em questão produzirá compromissos financeiros ao Estado até 2029 e o estudo foi projetado até 2018. A avaliação da capacidade de pagamento do Governo do Estado de Pernambuco foi considerada satisfatória (categoria "B").

11. Diante dos estudos e avaliações realizados pelos órgãos competentes acerca da operação em exame, aliado aos documentos analisados, conclui-se por atendidos, no presente caso, os preceitos das Resoluções do Senado Federal nº 40 e 43, de 2001, e 48, de 2007, e ainda as disposições do art. 32,

caput e § 1º, e art. 40, §§ 1º e 2º, todos da Lei Complementar nº 101/2000, observadas as condições mencionadas no parágrafo único do art. 3º da RSF 12/2010.

12. O Acórdão nº 1789/2008 – TCU – Plenário determina que a STN comunique ao Tribunal a ocorrência de inadimplência em operações de crédito desse tipo. Dessa forma, a SEMAG atuará nas eventuais inadimplências, assim como, também, no acompanhamento quadrimestral do Relatório de Gestão Fiscal do Poder Executivo.

Proposta de Encaminhamento

13. Diante do exposto, propõe-se:

I) conhecer da presente solicitação, por estarem preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos no art. 232, inc. I, do RITCU, e art. 4º, inc. I, alínea "a", da Resolução – TCU nº 215, de 20/8/2008;

II) encaminhar cópia do Acórdão que vier a ser proferido, bem como do relatório e voto que o fundamentarem, à Presidência do Senado Federal e ao Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, nos termos do art. 2º, § 2º, da Instrução Normativa TCU nº 59, de 12 de agosto de 2009.

III) arquivar os presentes autos, com fulcro no art. 2º, § 3º, parte final, da IN-TCU nº 59, de 2009, após a comunicação da deliberação do colegiado à Presidência do Senado Federal, nos termos do art. 17, **caput**, da Resolução TCU nº 215/2008."

2. É o relatório.

VOTO

Cuidam os autos de solicitação do Congresso Nacional solicitando o acompanhamento da aplicação dos recursos decorrentes de operação de crédito externo, com garantia da União, celebrada entre o Governo do Estado de Pernambuco e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), autorizada pelo Senado Federal por meio da Resolução n. 12, de 29/4/2010, no valor de até US$ 15.000.000,00 (quinze milhões de dólares).

2. Preliminarmente, registro que a presente solicitação deve ser conhecida, uma vez presentes os requisitos de admissibilidade previstos no art. 232, inciso I, do RI/TCU e no art. 4º, inciso I, alínea "a", da Resolução-TCU n. 215, de 20/8/2008.

3. A princípio, cabe destacar que a jurisprudência deste Tribunal, no que diz respeito aos assuntos relativos às operações de crédito externo celebradas por pessoas jurídicas de direito público interno, com garantia da União, é no sentido de que a competência do TCU limita-se à fiscalização e controle das garantias prestadas pela União, sem interferência direta nas aplicações dos recursos pelo ente federado contratante, em homenagem ao princípio federalista e, por consequência, à autonomia dos entes federados (Acórdão n. 2.328/2008 – Plenário).

4. No mérito, em face das análises efetuadas pela STN e pela PGFN acerca da operação de crédito em questão e dos documentos acostados aos autos, manifesto minha concordância com a conclusão da unidade instrutiva no sentido de que foram atendidos, na formalização da contratação da operação de crédito em análise, os preceitos das Resoluções do Senado Federal n. 40 e 43, de 2001, e 48, de 2007, e ainda as disposições dos arts. 32, **caput** e § 1º, e 40, §§ 1º e 2º, todos da Lei Complementar n. 101/2000, observadas as condições mencionadas no parágrafo único do art. 3º da RSF n. 12, de 2010.

Ante o exposto, acolhendo, com alguns ajustes de forma, a proposta de encaminhamento da unidade instrutiva, voto por que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à apreciação deste Plenário.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 4 de agosto de 2010.

BENJAMIN ZYMLER
Relator

ACÓRDÃO Nº 1882/2010 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 011.455/2010-1.
2. Grupo I – Classe II – Assunto: Solicitação do Congresso Nacional.
3. Interessado: Senado Federal.
4. Órgão: Governo do Estado de Pernambuco.
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade: Sec. de Macroavaliação Governamental (Semag).
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Solicitação do Congresso Nacional recomendando o acompanhamento da aplicação dos recursos decorrentes de operação de crédito externo, com garantia da União, firmada entre o Governo do Estado de Pernambuco e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), autorizada pelo Senado Federal por meio da Resolução n. 12, de 29/4/2010, no valor de até US$ 15.000.000,00 (quinze milhões de dólares);

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. conhecer da presente solicitação, por estarem presentes os requisitos de admissibilidade previstos no art. 232, inciso I, do Regimento Interno do TCU e art. 4º, inciso I, alínea "a" da Resolução – TCU n. 215, de 20/8/2008;

9.2. informar à Presidência do Senado Federal de que foram atendidos, na formalização da contratação da operação de crédito externo celebrada entre o Governo do Estado de Pernambuco e o Banco Interamericano de Desenvolvimento, autorizada pelo Senado Federal por meio da Resolução n. 12, de 29/4/2010, os preceitos das Resoluções do Senado Federal n. 40 e 43, de 2001, e 48, de 2007, e ainda as disposições dos arts. 32, **caput** e § 1º, e 40, §§ 1º e 2º, todos da Lei Complementar n. 101/2000, observadas as condições mencionadas no parágrafo único do art. 3º da RSF n. 12, de 2010;

9.3. encaminhar cópia do desta deliberação, bem como do relatório e do voto que a fundamentam, à Presidência do Senado Federal e ao Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, nos termos do art. 2º, § 2º, da IN TCU n. 59, de 12/8/2009;

9.4. arquivar os presentes autos, com fulcro no art. 2º, § 3º, parte final, da IN TCU n. 59/2009, após a comunicação da deliberação do colegiado à Presidência do Senado Federal, nos termos do art. 17, **caput**, da Resolução TCU n. 215/2008.

10. Ata n° 28/2010 – Plenário.
11. Data da Sessão: 4/8/2010 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1882-28/10-P.
13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Valmir Campelo (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler (Relator), Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.

13.2. Auditores presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

(Assinado Eletronicamente)
VALMIR CAMPELO
na Presidência

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário
TC 019.484/2010-0.
Natureza(s): Solicitação.
Órgão: Ministério da Educação – MEC.
Interessado: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP/MEC.
Advogado(s): não há.

SUMÁRIO: SOLICITAÇÃO DE PRORROGAÇÃO DE PRAZO PARA APRESENTAÇÃO DA PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DO INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA – INEP/MEC, RELATIVAS AO EXERCÍCIO DE 2009. CONHECIMENTO. DEFERIMENTO EM CARÁTER EXCEPCIONAL. COMUNICAÇÃO AO INTERESSADO. OPORTUNA JUNTADA ÀS CONTAS DE 2009.

RELATÓRIO

Trata-se de solicitação formulada pelo Ministro de Estado da Educação – MEC, Exmo. Sr. Fernando Haddad, a teor do Aviso nº 774/2010/GM-MEC, por meio do qual requer a dilação de prazo para entrega do processo de contas anual do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP, de acordo com requerimento subscrito pelo Presidente daquela Autarquia no OFÍCIO/MEC/INEP/GAB Nº 002187, de 8/7/2010 (fls. 1/2).

A Unidade Técnica apresentou proposta de deferimento do pleito, em caráter excepcional, conforme instrução parcialmente transcrita a seguir:

"De plano cumpre registrar que o Exmo. Senhor Ministro da Educação é autoridade legítima para solicitar a dilação do prazo para apresentação das contas, conforme prevê o inciso II do art. 7º da Instrução Normativa – TCU n.º 57/2008.

3. Nos termos do Anexo II, da Decisão Normativa – TCU n.º 102, de 2/11/2009, o prazo para o INEP apresentar as contas do exercício de 2009 vence em 30/07/2010.

4. Observe-se que o pedido ora examinado fundamenta-se nas dificuldades enfrentadas pela Autarquia em virtude da greve dos servidores da entidade, que teria sobrecarregado a equipe responsável pela elaboração do relatório de Auditoria Anual de Contas, consoante justificativa apresentada pelo Presidente do INEP, em ofício às fls. 2.

5. Ante as razões expendidas, sugere-se o deferimento do pedido formulado pelo Exmo. Ministro de Estado da Educação, em caráter excepcional, sendo concedida a prorrogação, até o dia 30 de agosto de 2010, para a entrega da prestação de contas anual do INEP, referente ao exercício de 2009.

6. Pelo exposto, submeto os autos à consideração superior com a seguinte proposta:

a) conhecer da presente Solicitação, nos termos do art. 7º, inciso II, da IN TCU n.º 57/2008;

b) deferir, em caráter excepcional, o pedido de prorrogação de prazo, até 30 de agosto de 2010, para a entrega das contas anuais do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP, relativas ao exercício de 2009;

c) informar ao Projeto Contas da Secretaria-Geral de Controle Externo deste Tribunal sobre a concessão da dilação de prazo para a apresentação das contas do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP;

d) dar ciência da decisão a ser proferida ao Ministério da Educação, ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP bem como à Controladoria-Geral da União, informando que a autorização excepcional limita-se à apresentação das contas referentes ao exercício de 2009; e

e) arquivar os presentes autos."

É o Relatório.

VOTO

Cuidam os autos de solicitação formulada Ministro de Estado da Educação – MEC, Exmo. Sr. Fernando Haddad, a teor do Aviso nº 774/2010/GM-MEC, por meio do qual requer a dilação de prazo para entrega do processo de contas anual do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP, referente ao exercício de 2009 (fl. 1).

2. O pleito tem origem no requerimento subscrito pelo Presidente do INEP, conforme OFÍCIO/MEC/INEP/GAB Nº 002187, de 8/7/2010, no qual apresenta justificativas para o pedido em virtude de greve dos servidores daquela Autarquia, o que teria sobrecarregado as áreas responsáveis pelo levantamento e prestação das informações requeridas pela equipe de auditoria da Controladoria-Geral da União, responsável pela elaboração do relatório de Auditoria Anual de Contas, peça integrante do processo de contas.

3. De acordo com a Decisão Normativa – TCU 102, de 2/11/2009, o prazo para o INEP apresentar as contas do exercício de 2009 vence em 30/07/2010 (Anexo I).

4. Desse modo, em sendo o requerente autoridade legitimada para solicitar a prorrogação do prazo para apresentação das contas, conforme prevê o inciso II do art. 7º da Instrução Normativa – TCU n.º 57/2008, não vejo óbice ao deferimento do pleito, nos termos requeridos.

Ante o exposto, Voto no sentido de que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 4 de agosto de 2010.

BENJAMIN ZYMLER
Relator

ACÓRDÃO Nº 1883/2010 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 019.484/2010-0.
2. Grupo I – Classe VII – Assunto: Solicitação.
3. Interessado: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP/MEC.
4. Órgão: Ministério da Educação - MEC.
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade: 6ª Secretaria de Controle Externo.
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Solicitação formulada pelo Exmº Senhor Ministro de Estado da Educação – MEC, Exmo. Sr. Fernando Haddad, com vistas à dilação de prazo para entrega do processo de contas anual do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP, referente ao exercício de 2009.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, em:

9.1. conhecer da presente solicitação, com amparo no art. 7º, inciso II, da IN TCU nº 57, de 27 de agosto de 2008;

9.2. deferir, em caráter excepcional, o pedido de prorrogação de prazo para apresentação da prestação de contas anual do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP, referente ao exercício de 2009, admitindo o envio da documentação pertinente a este Tribunal de Contas da União até o dia 30 de agosto de 2010;

9.3. dar ciência do presente Acórdão, bem como do Voto e Relatório que o fundamentam, ao Ministro de Estado da Educação – MEC, Exmo. Sr. Fernando Haddad, ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP/MEC, e à Controladoria-Geral da União, informando que a autorização excepcional limita-se à apresentação das contas anuais do INEP, referentes ao exercício de 2009;

9.4. informar ao Projeto Contas da Secretaria-Geral de Controle Externo deste Tribunal sobre a concessão da dilação de prazo para a apresentação das contas do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP; e

9.5. determinar o encaminhamento dos presentes autos à 6ª secex, autorizando o apensamento oportuno deste processo às contas anuais do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP/MEC, exercício de 2009.

10. Ata n° 28/2010 – Plenário.

11. Data da Sessão: 4/8/2010 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1883-28/10-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Valmir Campelo (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler (Relator), Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.

13.2. Auditores presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

(Assinado Eletronicamente)
VALMIR CAMPELO
na Presidência

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO I – CLASSE I – Plenário
TC-016.159/2010-1
Natureza: Agravo
Entidade: Serviço Social do Comércio - Administração Regional no Estado de São Paulo
Interessado: Serviço Social do Comércio - Administração Regional no Estado de São Paulo
Advogado constituído nos autos: Alessandra Gotti Bontempo – OAB/SP 154.822 e Tatiana Garlando OAB/SP 2323.858

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. PREGÃO PRESENCIAL DO TIPO "MENOR TAXA ADMINISTRATIVA". SERVIÇO DE DISTRIBUIÇÃO DOS BENEFÍCIOS DE VALES TRANSPORTE E REFEIÇÃO. CLÁUSULA EDITALÍCIA EXCESSIVAMENTE RESTRITIVA. CONCESSÃO DE MEDIDA CAUTELAR. AGRAVO. CONHECIMENTO. NEGADO PROVIMENTO.

RELATÓRIO

Cuida-se de agravo interposto em razão da concessão de medida cautelar que suspendeu a realização do Pregão Presencial PP 14/2010, a cargo do Serviço Social do Comércio - SESC - Administração Regional no Estado de São Paulo, com o objetivo de contratar a prestação de serviços de gerenciamento, distribuição, implementação e administração dos benefícios de vales refeição e transporte para as unidades do SESC-SP.

A medida foi concedida no bojo de representação formulada pela empresa Planinvesti Administração e Serviços Ltda. contra suposta exigência descabida contida no edital do certame. A exigência tida como excessiva está relacionada com a obrigatoriedade da apresentação da rede de estabelecimentos credenciados como condição de habilitação técnica:

"d) Comprovação de Rede Credenciada para Vale Refeição:

d.1) Comprovar por meio de 'Declaração de Estabelecimentos Credenciados', anexo X deste Instrumento, o credenciamento de **no mínimo dois estabelecimentos comerciais que aceitem o vale como forma de pagamento da refeição**, e esteja a uma distância máxima de 500 metros da Unidade do SESC (...)" (grifei)

A Sessão de Abertura do Pregão Presencial PP S nº 14/2010, foi realizada em 14/06/2010, sendo que a fase de habilitação estava prevista para o dia 18/06/2010.

A unidade técnica assim se manifestou ao defender a concessão da medida cautelar:

"Na fase de habilitação técnica pode a entidade aferir a experiência e a capacidade técnica das empresas concorrentes para cumprir com o objeto do certame, exigindo delas a apresentação de atestados fornecidos por pessoa jurídica de direito público ou privado. **As exigências de credenciamento de estabelecimentos credenciados devem sim ocorrer, mas na fase de contratação**, permitindo, dessa forma à empresa vencedora, dentro de prazo razoável, se for o caso, promover os credenciamentos solicitados." (grifei)

Entendendo estarem presentes os pressupostos para a concessão de medida cautelar, proferi o seguinte despacho suspendendo a realização do pregão:

"Observo que não há controvérsias acerca da necessidade de a prestadora dos serviços possuir rede credenciada próxima às instalações do Sesc/SP, pois essa condição é essencial para que os funcionários da entidade utilizem os vales refeição em seus horários de almoço. A questão é se a comprovação da rede credenciada deve ocorrer quando da habilitação dos licitantes ou quando da contratação.

De se destacar que a licitação abrange 32 instalações do Sesc/SP. Assim, consistiria em desarrazoado ônus para as licitantes, tanto financeiro quanto operacional, a exigência e que eles cadastrem 64 estabelecimentos apenas para participar do certame. Ou seja, como colocada a exigência, redundaria que somente a empresa que já estivesse prestando os serviços ou grandes empresas desse seguimento comercial restariam habilitadas.

Trata-se, pois, efetivamente de cláusula indevidamente restritiva e que potencialmente afastaria diversos interessados na prestação dos serviços, em confronto com o princípio da busca da proposta mais vantajosa para a Administração Pública.

Como colocado pela unidade técnica, a exigência da apresentação da rede credenciada deveria ocorrer na fase de contratação, sendo permitido um prazo razoável para que a vencedora do certame credenciasse os estabelecimentos comerciais fornecedores de refeição. Dessa forma, se teria uma adequada prestação do serviço licitado e se possibilitaria a ampla competitividade do certame.

Assim, entendo presentes os pressupostos para a concessão de medida cautelar, de forma que:

a) conheço da presente representação, uma vez preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos no arts. 235 e 237, inc. VII e parágrafo único, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União - RI/TCU;

b) com fundamento no art. 276 do RI/TCU, determino, cautelarmente, ao Serviço Social do Comércio - Administração Regional no Estado de São Paulo que adote as providências para **suspender, no que diz respeito ao lote 1 – fornecimento de vale refeição -, o Pregão Presencial PP S 14/2010**, até que o TCU delibere sobre o mérito da matéria;

c) nos termos do art. 276, § 3º do RI/TCU, determino a oitiva do Serviço Social do Comércio - Administração Regional no Estado de São Paulo, encaminhando-lhe cópia deste despacho e da instrução às fls. 56/59 do v.p., para que se manifeste, no prazo de quinze dias, acerca das exigências previstas no subitem 7.1.2 "d" do edital do Pregão Presencial PP S 14/2010."

A medida foi referendada pelo Plenário desta Corte na Sessão de 23/06/2010.

Após se manifestar pelo conhecimento do agravo, a unidade técnica assim se posicionou quanto ao mérito:

"O impetrante alega que as exigências contidas no edital do Pregão Presencial PP-S 14/2010, no que diz respeito ao lote 1 - fornecimento de vale refeição, são inerentes à própria prestação dos serviços e à segurança da contratação objetivada e obedecem aos princípios da economicidade, eficiência , proporcionalidade e razoabilidade, e não tiveram, como tenta fazer crer a empresa Planinvesti Administração e Serviços Ltda., o condão de restringir a participação de qualquer empresa no certame. Em reforço a esses argumentos, o SESC/SP traz à lume deliberações desta Corte de Contas que daria suporte as exigências feitas pela entidade e estabelecidas no instrumento convocatório questionado.

Nesse contexto, a agravante assevera que o **periculum in mora** e o **fumus boni iures** se aperfeiçoam não em prol da empresa Planinvesti Administração e Serviços Ltda., mas sim da entidade pelas razões a seguir relatadas.

Quanto o **periculum in mora**, o SESC/SP entende que, na verdade, há, sim **periculum in mora** reverso uma vez que, caso não seja concedido efeito suspensivo a esse recurso, a paralisação do certame acarretará prejuízos irreparáveis ou de difícil reparação à entidade, por duas razões. A uma, porque a entidade terá que manter o contrato emergencial celebrado com a empresa Ticket Serviços S/A, arcando com taxa administrativa superior às apresentadas pelas empresas participantes do PP S 14/2010. E a duas, a possibilidade de tornar inócuo o referido certame, caso a licitante vencedora não consiga, após a assinatura do contrato, credenciar-se junto aos 64 (sessenta e quatro) estabelecimentos localizados nas proximidades das 32 unidades do SESC/SP (2 para cada unidade da entidade).

No que se refere ao aspecto do **fumus boni iures**, assevera o impetrante que a exigência contida no instrumento convocatório está pautada nos princípios norteadores do processo licitatório, não podendo ser entendida como excessiva ou restritiva, nos termos já analisados por este Tribunal de Contas ao julgar a Representação da empresa Planinvesti Administração e Serviços Ltda., protocolada em 2007 (Acórdão nº 3272/2007-TCU-1ª Câmara).

Ao final, com base na argumentação resumida acima apresentada, o SESC/SP requer a concessão do efeito suspensivo ao presente recurso, e, no mérito, o provimento do agravo, com a revisão integral da decisão agravada, para que seja mantida a exigência relativa à necessidade da apresentação de declaração de estabelecimentos credenciados na fase de habilitação técnica das empresas licitantes.

ANÁLISE

O presente agravo merece ser conhecido por esta Corte de Contas, porquanto atendidos os requisitos de admissibilidade previstos nos artigos 282 e 289 do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União - RI/TCU. A interposição do recurso é tempestiva, nos termos dos arts. 183 e 185 do RI/TCU, uma vez que o SESC/SP foi notificado da decisão atacada em 17/6/2010 e, em 22/6/2010, protocolou a peça em análise.

De início devemos registrar que os precedentes apresentados pelo impetrante (Acórdão nº 3.272/2007-TCU-1ª Câmara e Acórdão nº 2.547/2007-TCU-Plenário), no nosso modo de ver, não podem ser acolhidos como razões de decidir. Senão vejamos.

Embora o assunto objeto do Acórdão nº 3.272/2007-TCU-1ª Câmara (TC-022.131/2007-6) cuide de representação da mesma empresa contra o SESC/SP, e sobre as mesmas exigências ora questionadas, trata-se de decisão por relação (Relação nº 63/2007 - Min. Augusto Nardes).

Quanto ao outro julgado trazido à colação - caso similar ao presente, quando a Planinvesti Administração e Serviços Ltda. apresentou a representação, objeto do TC-027.983/2007-9, contra a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária, que resultou no Acórdão nº 2.547/2007-TCU-Plenário -, o impetrante transcreve trechos do Relatório do Ministro Marcos Vilaça e afirma que o nobre Relator teria sustentado o ponto de vista defendido pelo ora impetrante. A realidade não é essa.

A maior parte dos trechos transcritos está presente no Relatório do Exmo. Senhor Ministro Marcos Vilaça quando da votação do TC-027.983/2007-9 e representa a opinião expressada por auditora federal de controle externo da 5ª Secretaria de Controle Externo deste Tribunal.

As considerações feitas pelo Exmo. Senhor Ministro-Relator, no Voto condutor do Acórdão nº 2.547/2007-TCU-Plenário, não permitem, como tenta fazer crer o SESC/SP (fls. 10/11 do Anexo 2), a ilação "que o TCU admite a exigência de credenciamento de estabelecimentos, prévia ao momento da contratação, quando ela é inerente à própria prestação dos serviços (destaque nosso)."

Todo entendimento apresentado por sua Excelência, em seu Voto, parte da premissa que a questão objeto da presente discussão fora afastada. Para maior clareza, permitimo-nos transcrever o item 4 do referido Voto:

"4.Conforme mencionado no Relatório precedente, a Embrapa informou ao Tribunal ter procedido a alteração do item questionado do edital, tornando obrigatória a comprovação somente por ocasião da contratação, o que, naturalmente, afasta os questionamentos quanto a esse ponto.

Dessa forma, a jurisprudência mencionada no que trata o TC-027.983/2007-9 é genérica, não socorre o impetrante, e a questão em discussão havia sido de pronto afastada, uma vez que a entidade naqueles autos, ao ser provocada por esta Corte, alterou o instrumento convocatório para exigir o credenciamento de estabelecimentos somente na fase de contratação.

Por outro lado, deliberações desta Corte, a exemplo o Acórdão nº 2651/2007-TCU-Plenário, proferiram entendimento no sentido que não deve ser imposto em certames licitatórios exigências que possam frustrar o caráter competitivo do certame.

Com bem dito pelo Exmo. Senhor Ministro-Relator Benjamin Zymler, no Despacho de fls. 60/61, não há controvérsias acerca da necessidade de a prestadora dos serviços possuir rede credenciada próxima às instalações do SESC/SP, mas não é razoável exigir a comprovação da rede credenciada de 64 estabelecimentos apenas para participar do certame, o que potencialmente afastaria diversos interessados no processo licitatório em comento.

Posto isso, considerando que as exigências previstas no subitem 7.2 "d" do instrumento convocatório do PP S 14/2010 do SESC/SP podem frustrar o caráter competitivo do certame; considerando que as razões apresentadas pelo SESC/SP não são suficientes para a suspensão da medida cautelar; e tendo em vista que a jurisprudência desta Corte de Contas, trazida à colação pela agravada, não a socorre, submetemos os autos à consideração superior, com a seguinte proposta de encaminhamento:

I - conhecer do presente Agravo, uma vez preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos no art. 282 e 289 do Regimento Interno do TCU, para, no mérito, negar-lhe provimento; e

II - dar ciência da deliberação que vier a ser adotada ao interessado."

É o relatório.

VOTO

Trata-se de agravo interposto pelo Sesc/SP em razão da concessão de medida cautelar que suspendeu a realização do Pregão Presencial PP 14/2010, o qual tinha por objetivo a prestação de

serviços de gerenciamento, distribuição, implementação e administração dos benefícios de vales refeição e transporte para as unidades do Sesc/SP.

Estando presentes os requisitos de admissibilidade, cabe conhecer do recurso e adentrar-lhe o mérito.

Em relação aos fundamentos jurídicos da medida cautelar, observo que a cláusula editalícia considerada indevida refere-se à exigência de que, na fase de habilitação técnica, a licitante comprove o credenciamento de no mínimo dois estabelecimentos comerciais que aceitem o vale como forma de pagamento da refeição e estejam a uma determinada distância máxima de cada unidade do Sesc/SP.

Consoante exposto no despacho concessivo da medida cautelar, "a licitação abrange 32 instalações do Sesc/SP. Assim, consistiria em desarrazoado ônus para as licitantes, tanto financeiro quanto operacional, a exigência de que eles cadastrem 64 estabelecimentos apenas para participar do certame. Ou seja, como colocada a exigência, redundaria que somente a empresa que já estivesse prestando os serviços ou grandes empresas desse seguimento comercial restariam habilitadas."

Dessa forma, manifestou-se o entendimento de que a exigência da apresentação da rede credenciada deveria ocorrer na fase de contratação, sendo permitido um prazo razoável para que a vencedora do certame credenciasse os estabelecimentos comerciais fornecedores de refeição.

Isto posto, considerando ainda que a apreciação de mérito por esta Corte não ocorreria antes do desfecho do certame, não vislumbro motivos para ser revogada a medida cautelar como requer a agravante, pois estão presentes os pressupostos para a sua manutenção.

Outrossim, observo que, ao contrário do quer fazer crer a recorrente, a realização de licitação sem a exigência impugnada poderá aumentar a competitividade do certame e propiciar propostas mais vantajosas para a Administração. Desta feita, mesmo que se alongue um pouco mais a contratação emergencial ora em vigor, cujos valores seriam desvantajosos em relação àqueles constantes do certame impugnado, é certo que a realização de novo certame propiciará vantagens para a entidade quando se considera o horizonte de eventual contratação decorrente de regular procedimento licitatório. Assim, não está caracterizado o **periculum in mora** reverso apontado pelo Sesc/SP.

Registro ainda, rebatendo específica alegação do agravante, que em nenhum momento se está a afirmar que ele deve seguir os ditames da Lei 8.666/93, mas sim os princípios gerais que norteiam a execução das despesas públicas, dentre eles, o da impessoalidade e o da busca da proposta mais vantajosa.

Diante do exposto, adotando as ponderações da unidade técnica como razões de decidir, Voto por que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 4 de agosto de 2010.

BENJAMIN ZYMLER
Relator

ACÓRDÃO Nº 1884/2010 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 016.159/2010-1.
2. Grupo I – Classe I – Assunto: Agravo
3. Interessado: Serviço Social do Comércio - Administração Regional no Estado de São Paulo
4. Entidade: Serviço Social do Comércio- Administração Regional no Estado de São Paulo
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
5.1 Relator da deliberação recorrida: Ministro Benjamin Zymler
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade: Secex/SP
8. Advogado constituído nos autos: Alessandra Gotti Bontempo – OAB/SP 154.822 e Tatiana Garlando OAB/SP 2323.858

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de agravo interposto em razão da concessão de medida cautelar que suspendeu a realização do Pregão Presencial PP 14/2010, o qual tinha por objetivo a prestação de serviços de gerenciamento, distribuição, implementação e administração dos benefícios de vales refeição e transporte para as unidades do Sesc/SP.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. conhecer do presente agravo, com fundamento no art. 289 do Regimento Interno do TCU, para, no mérito, negar-lhe provimento;

9.2. dar ciência deste acórdão ao agravante.

10. Ata n° 28/2010 – Plenário.

11. Data da Sessão: 4/8/2010 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1884-28/10-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Valmir Campelo (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler (Relator), Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.

13.2. Auditores presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

(Assinado Eletronicamente)
VALMIR CAMPELO
na Presidência

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário
TC 017.920/2010-8
Natureza: Administrativo
Órgão/Entidade: Tribunal de Contas da União
Interessado: Comissão de Coordenação Geral - CCG
Advogado constituído nos autos: não há

SUMÁRIO: ADMINISTRATIVO. REPRESENTAÇÃO. PROJETO DE RESOLUÇÃO QUE DISPÕE SOBRE O FUNCIONAMENTO DO PROCESSO ELETRÔNICO E DEMAIS SERVIÇOS ELETRÔNICOS OFERTADOS POR MEIO DE SOLUÇÃO DENOMINADA TCU-ELETRÔNICO (e-TCU) E ALTERA AS RESOLUÇÕES TCU Nº 170, DE 30/06/2004, Nº 175, DE 25/05/2005, E Nº191, DE 21/06/2006.

RELATÓRIO

Originado a partir da Representação formulada pela Comissão de Coordenação-Geral - CCG, o presente processo trata de Projeto de Resolução que dispõe sobre o funcionamento do processo eletrônico e demais serviços eletrônicos ofertados por meio de solução denominada TCU-Eletrônico

(e-TCU) e altera as Resoluções TCU nº 170, de 30/06/2004, nº 175, de 25/05/2005, e nº 191, de 21/06/2006.

2. Com vistas a apresentar uma visão detalhada dos serviços eletrônicos a serem implementados nesta Corte, transcrevo, a seguir, a íntegra da exposição de motivos apresentada pela CCG:

"Trata a presente representação de proposta, formulada no âmbito da Comissão de Coordenação Geral (CCG), afeta à regulação do processo eletrônico e demais serviços eletrônicos ofertados, interna e externamente ao Tribunal, por meio de solução denominada TCU-eletrônico (e-TCU). Na hipótese de autorização, as proposições redundarão em alteração de dispositivos constantes das Resoluções-TCU nº 170, de 30 de junho de 2004, nº 175, de 25 de maio de 2005, e nº 191, de 21 de junho de 2006, normas que, respectivamente, definem as comunicações processuais, distribuição de processos a relatores, e tramitação de processos e documentos no TCU.

Introdução

2. A proposta apresentada origina-se de estudo realizado pela CCG acerca da necessidade de criar arcabouço normativo para dar sustentabilidade à implantação do processo eletrônico de controle externo na Casa. Tal necessidade intensificou-se durante a evolução dos trabalhos tecnológicos sobre a matéria, nos quais restou identificada a importância do alinhamento normativo do TCU com os requisitos processuais inerentes às inovações de tecnologia da informação (TI) e com o aprimoramento de processos de trabalho corporativos.

3. No ciclo de debates realizado sobre o assunto, a Comissão procurou abordar os inúmeros impactos da nova sistemática processual nos setores da organização, bem como amadurecer requisitos e formulações apontadas, de modo a consolidar padrões e procedimentos, o que redundou no anteprojeto de resolução acostado ao presente processo. Em função da natureza da matéria tratada, foi solicitado o exame da minuta da resolução à Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex), Secretaria-Geral de Administração (Segedam), Secretaria de Infraestrutura de Tecnologia da Informação (Setic), Secretaria de Soluções de Tecnologia da Informação (STI), Secretaria das Sessões (Seses), Consultoria Jurídica (Conjur), Secretaria de Engenharia e Serviços de Apoio (Sesap), Secretaria de Recursos (Serur), Secretaria de Gestão de Pessoas (Segep), e ao Centro de Documentação do Instituto Serzedello Corrêa (Cedoc/ISC). Além disso, a minuta foi elaborada com o apoio da Secretaria-Adjunta de Supervisão e Suporte (Adsup) e da Assessoria de Segurança da Informação e Governança de TI (Assig), na condição de supervisores do projeto de implantação do processo eletrônico de controle externo.

Da Implantação do Processo Eletrônico de Controle Externo

4. Preliminarmente, pela importância que se reveste o entendimento da nova sistemática de gestão eletrônica para o exame da proposta de resolução, é fundamental trazer aos autos as principais informações relativas aos trabalhos técnicos em andamento sem, no entanto, ter o intuito de esgotar o assunto.

5. Até o momento, o paradigma eletrônico é utilizado no Tribunal exclusivamente para alguns tipos de documentos e processos administrativos. O processo eletrônico de controle externo insere-se no âmbito das medidas de implantação do TCU-eletrônico (e-TCU), e é iniciativa imprescindível para a modernização do Tribunal e a maior disponibilização, à sociedade, dos serviços prestados pela instituição mediante ampliação do uso de TI. Vislumbra-se que o e-TCU, no futuro, contemplará os principais serviços eletrônicos prestados pelo Tribunal, aí incluídos tanto aqueles ofertados para os usuários internos (autoridades, servidores e colaboradores) quanto para o público externo, mediante a integração, no Portal TCU, de diversas soluções de TI que atualmente funcionam de modo autônomo.

6. A implantação do processo eletrônico de controle externo até 31 de agosto de 2010 é uma das principais diretrizes para o biênio 2009-2010. Pelo caráter desafiador, a meta de implantação do processo eletrônico envolve adaptação da sistemática de trabalho de toda a Casa,

capacitação maciça de servidores, bem como desenvolvimento e manutenção das soluções de TI de modo acoplado ao novo modelo eletrônico.

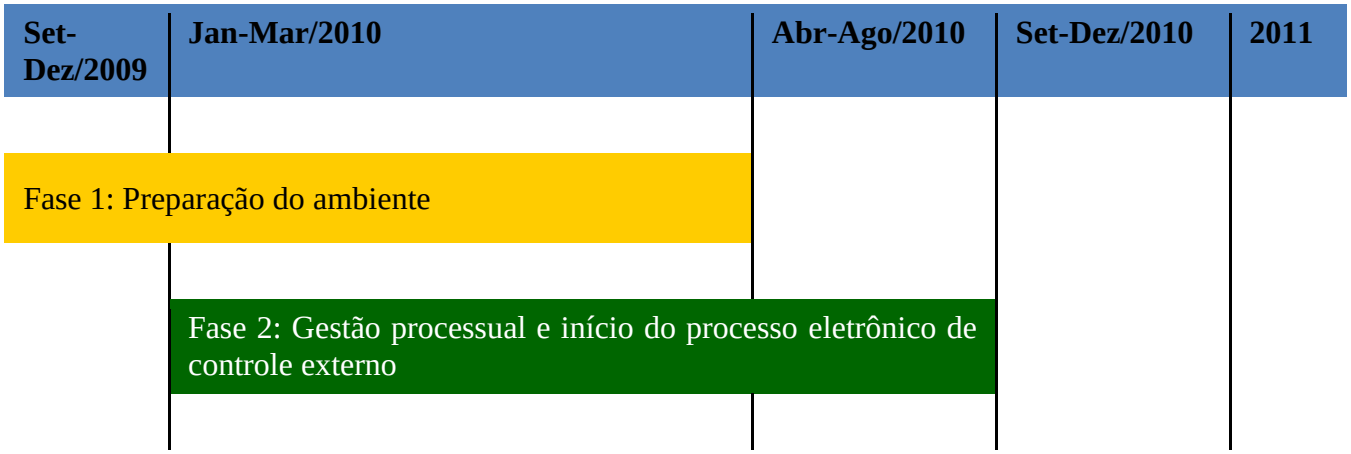
7. Desde o ano passado vêm sendo realizadas ações necessárias à implantação, a partir de cronograma aprovado pelo Presidente do TCU, Ministro Ubiratan Aguiar, e acompanhamento pela CCG, mediante atuação dos supervisores do projeto.

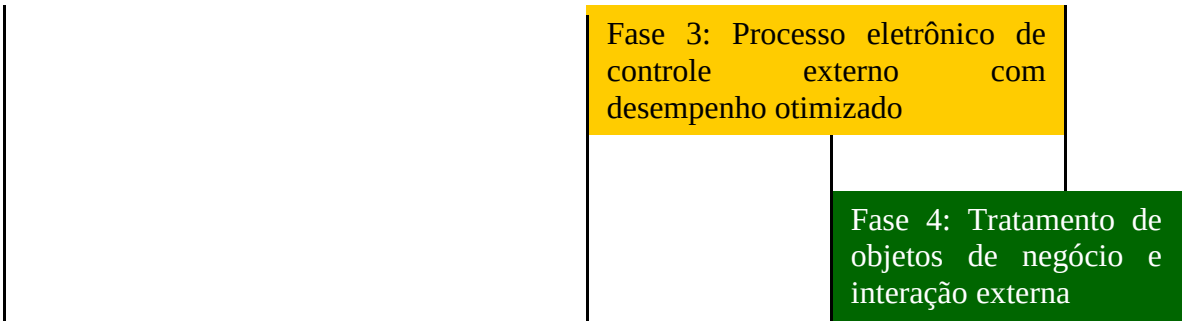
8. Entre as ações inicialmente efetivadas, destaca-se a elaboração de diagnóstico, em 2009, por grupo de trabalho designado pela CCG. Entre outros elementos, o grupo de trabalho identificou a impossibilidade técnica de adaptação, para o controle externo, da solução de TI utilizada para o processo eletrônico administrativo. O grupo consignou, também, que a sistemática processual eletrônica de controle externo contempla a atividade fim da Casa e indicou a importância estratégica de desenvolvimento da solução de TI correlata no âmbito do próprio TCU, salientando a necessidade de profundo ajuste nos conceitos que regem os sistemas corporativos existentes no Tribunal. Adicionalmente, considerando os custos e os benefícios envolvidos, houve entendimento quanto à inviabilidade, no momento, de conversão sistemática, para o meio eletrônico, de todos os processos existentes atualmente em papel, devendo tal questão ser novamente avaliada quando da evolução da sistemática eletrônica na Casa.

9. Nesse contexto, realizou-se compatibilização das demandas para 2010 constantes do Plano Diretor de Tecnologia da Informação (PDTI) com as premissas e conceitos da proposta para a implantação do processo eletrônico de controle externo. Ao longo desse ano, foram efetuadas somente correções de erros (manutenção corretiva) e adaptações exigidas por leis e normativos (manutenção adaptativa) nas soluções de TI instaladas, de modo a possibilitar que o trabalho de evolução tecnológica no Tribunal tivesse foco exclusivamente no desenvolvimento da solução de TI para o processo eletrônico de controle externo.

10. A estratégia mostrou-se bem sucedida. Neste momento, a funcionalidade do processo eletrônico mostra-se bastante avançada e poderá ser implantada a partir de 31 de agosto próximo, com a observância, inclusive, de procedimentos e controles de segurança da informação previstos no Tribunal, em especial, daqueles relativos ao sigilo dos dados e aos demais requisitos de confidencialidade. Nesse sentido, outros controles considerados no âmbito da solução de TI referem-se à realização de atos simultâneos no processo eletrônico somente quando esses não implicarem prejuízo ao tratamento adequado das situações processuais.

11. De modo geral, o cronograma aprovado pelo Presidente em 2009 contemplou quatro fases principais, conforme figura a seguir. Em especial, a Fase 4 trata-se de sugestão a ser validada em 2011.




Fase 3: Processo eletrônico de controle externo com desempenho otimizado
Fase 4: Tratamento de objetos de negócio e interação externa

*11.1. A **Fase 1** – "Preparação do ambiente", concluída em março de 2010, envolveu a operacionalização da assinatura eletrônica de acórdãos, a melhoria da infraestrutura para suporte às aplicações de processo eletrônico e o aprimoramento da arquitetura tecnológica para o desenvolvimento da nova sistemática processual. Registre-se que a assinatura dos acórdãos foi implantada em abril último e, após período de adaptação e tratamento de dificuldades iniciais de cunho tecnológico e operacional, a nova sistemática encontra-se incorporada aos colegiados.*

*11.2. A **Fase 2** – "Gestão processual e início do processo eletrônico de controle externo", a ser finalizada em agosto de 2010, contempla os novos conceitos e interface de gestão para processos de controle externo, ajustes no sistema Comunicações, nova interface para digitalização e certificação digital de documentos recebidos pelo Tribunal e, por fim, autuação de processos eletrônicos. Em relação ao funcionamento dos colegiados – conforme submetido às autoridades desta Casa –, foi previsto, nesta fase, o ajuste do sistema Sagas, de modo a viabilizar sua integração à solução do processo eletrônico de controle externo.*

*11.3. A **Fase 3** – "Processo eletrônico de controle externo com desempenho otimizado", com prazo estimado até dezembro de 2010, compreende a distribuição automatizada de processos no Ministério Público junto ao TCU, a assinatura eletrônica de documentos internos, a otimização de desempenho da visualização de documentos e processos eletrônicos, a construção de referências para peças eletrônicas, e as melhorias da infraestrutura de TI.*

*11.4. Por sua vez, a **Fase 4** – "Tratamento de objetos de negócio e interação externa", planejada para 2011, constitui-se em autuação específica por tipo de processo e instrução eletrônica de processos por objeto de negócio (como contas, fiscalização, denúncia, etc.), ajuste na sistemática de registro e monitoramento de deliberações com controle do trânsito em julgado, melhorias na interface de visualização de documentos e processos eletrônicos, e desenvolvimento de novas funcionalidades no e-TCU para interação com partes processuais, gestores e outros órgãos.*

12. Em 15 de abril de 2010, o Presidente do TCU – após examinar os trabalhos já efetuados e os paradigmas de gestão de mudanças considerados – aprovou a estratégia de implantação da nova sistemática para as unidades da Secretaria do Tribunal, cujas diretrizes, a seguir descritas, alicerçam as ações que vêm sendo adotadas:

- *a solução de TI estará disponível para todas as unidades da Secretaria do Tribunal a partir de 31 de agosto de 2010;*
- *a implantação será gradual e em ambiente controlado;*
- *a conclusão da implantação se dará, no mínimo, 30 dias antes do período de recesso do TCU, a fim de que haja tempo hábil para utilização da nova ferramenta e a adequada internalização dos procedimentos;*
- *as unidades de controle externo receberão acompanhamento do grupo de trabalho do processo eletrônico para adaptação à nova sistemática. Serão acompanhadas, também, unidades que recebam processos eletrônicos de controle externo autuados em unidades já implantadas;*
- *os servidores do TCU receberão capacitação, por meio de palestras, cursos e outras atividades de educação continuada promovidas pelo ISC;*
- *a Central de Atendimento de TI (0800) apoiará na solução das dúvidas mais freqüentes. Será criado, pela Setic – com apoio de informações repassadas pela STI e pelo grupo de trabalho do*

processo eletrônico – roteiro específico para a central de atendimento relativo a questões inerentes ao funcionamento da solução de TI do processo eletrônico;

- *após o treinamento e o acompanhamento inicial, a unidade passará a utilizar a nova solução de TI para todos os processos de controle externo abertos (tanto processos eletrônicos como em papel);*
- *não haverá migração dos processos em papel para o meio eletrônico, até que todas as unidades estejam utilizando a nova sistemática de gestão processual;*
- *estão previstas ações de contingência relativas à implantação do processo eletrônico, de modo a assegurar o pleno funcionamento dos processos vitais do Tribunal; e*
- *todos os servidores do TCU irão receber o certificado digital (token), para realização da assinatura de documentos eletrônicos com certificação digital, à exceção daqueles que já possuam token para uso no Comprasnet. A distribuição começará em 2010, inicialmente para unidades que trabalham com processos de controle externo, será gradativa na medida da adaptação das pessoas à nova sistemática de gestão processual e do pleno desenvolvimento da aplicação tecnológica para suporte à utilização do token. De imediato, receberão o token somente os servidores que assinam documentos para uso externo ao TCU, bem como seus respectivos substitutos.*

13. Em consonância com a estratégia definida, em especial com a diretriz de implantação gradual e em ambiente controlado, foram estabelecidos o lançamento da nova sistemática para 31 de agosto e a implantação inicial, entre os dias 1º e 10 de setembro próximo, em quatro secretarias de controle externo. A seguir, foram previstas duas semanas para a realização de eventuais ajustes na solução de TI e, a partir daí, a implantação deve ocorrer numa média de seis unidades de controle externo por semana, de modo que, até 12 de novembro deste ano, a nova solução de TI esteja em uso em todas as unidades de controle externo e no Ministério Público junto ao TCU. É importante ressaltar que, a partir de 31 de agosto, a solução de TI estará disponível para todas as unidades da Casa e que a implantação mencionada neste artigo refere-se ao início da utilização do sistema, com a pertinente migração dos dados.

14. A seguir, após consulta às secretarias de controle externo, quanto ao momento mais adequado para a implantação, e avaliação de aspectos tais como velocidade dos links de comunicação disponíveis para a unidade, nível de alcance das metas estabelecidas, dimensão da secretaria em termos de quantitativo de servidores, carga e peculiaridades processuais e reformas previstas para as sedes nos estados, foi estabelecida a ordem de implantação do processo eletrônico de controle externo nas unidades do Tribunal, nos termos do Memorando-Circular da CCG nº 12, de 11 de junho de 2010.

15. Também, em 14 de junho, foi publicado o Edital-CCG nº 01/2010 para seleção de cadastro de interessados em compor equipe de treinamento e implantação que atuará em todas as unidades da Segecex durante o período de 1º agosto a 30 de novembro de 2010. Referido processo encontra-se em curso.

16. Adicionalmente, diversas medidas estruturantes foram efetivadas objetivando a implantação sustentável do processo eletrônico. Em especial, em 18 de junho deste ano foi instalado, com sucesso, o novo Datacenter, iniciativa que representa salto de qualidade na infraestrutura tecnológica corporativa e constitui-se em requisito fundamental para propiciar elevação do nível de proteção das informações armazenadas contra desastres e acessos indevidos, bem como para aperfeiçoar a capacidade de monitoração eficiente e ininterrupta do comportamento da rede corporativa de comunicação de dados. Com o novo Datacenter, espera-se o aprimoramento dos serviços de TI do Tribunal, consubstanciado em aumento de segurança, de disponibilidade de sistemas e de capacidade de armazenamento de dados.

17. A título exemplificativo, citem-se, a seguir, outras medidas estruturantes adotadas nos últimos meses:

a) intensificação das atividades corporativas voltadas para segurança da informação, catalisada mediante a instituição da Assig como unidade da Secretaria do Tribunal, nos termos da Resolução-TCU nº 220, de 3 de dezembro de 2008;

b) regulamentação dos conceitos e procedimentos relativos à classificação das informações produzidas ou custodiadas pelo Tribunal, por meio da Resolução-TCU nº 229, de 11 de novembro de 2009. Tal disciplinamento almeja fornecer instrumento que propicie maior controle no tratamento das informações no âmbito desta Casa e mostra-se relevante para o e-TCU, visto que a utilização de processo eletrônico, quando comparada àquela relativa ao processo em papel, amplia enormemente a possibilidade de acesso às informações dos autos e o quantitativo de usuários que podem consultá-las concomitantemente;

c) especialização da estrutura da área de TI, com divisão da Secretaria de Tecnologia da Informação (Setec) em duas unidades, a saber: Setic, com foco na infraestutura tecnológica, e STI, voltada para o provimento de softwares no TCU. A medida foi articulada mediante a Resolução-TCU nº 232, de 16 de dezembro de 2009;

d) instituição de instâncias de governança de TI – a CCG, em nível estratégico, e o Comitê Gestor de TI (CGTI), em nível tático – com vistas a aprimorar a gestão corporativa tecnológica, alinhando o atendimento das demandas às necessidades de negócio e às prioridades da organização. Referidas instâncias foram efetivadas, respectivamente, pela Portaria-TCU nº 191, de 18 de maio de 2009, que, entre outras medidas, alocou à CCG a aprovação e a alteração do PDTI, bem como pela mencionada Resolução-TCU nº 232/2009, que regulamentou o CGTI;

e) fortalecimento da área de TI mediante a contratação de Auditores Federais de Controle Externo, área de Apoio Técnico e Administrativo, especialidade Tecnologia da Informação (AUFC-TI), com o provimento de dez servidores oriundos do concurso de 2009 e a realização de concurso, em andamento, para mais vinte vagas, a partir da utilização de parte dos cargos criados pela Lei nº 10.799, de 10 de dezembro de 2003;

f) contratação de empresa para digitalização de documentos no âmbito do Tribunal;

g) desenvolvimento de plano de contingência relativo ao funcionamento do TCU com o processo eletrônico, mediante a alocação de especialista sênior para a tarefa;

h) regulamentação de mecanismos que alicerçam o funcionamento robusto da nova sistemática de gestão eletrônica processual, a exemplo do disciplinamento do uso do correio eletrônico (Portaria-TCU nº 144, de 25 de maio de 2010) e das regras gerais de uso da rede de computadores, de dispositivos portáteis e demais recursos de TI (Portaria-TCU nº 344, de 09 de novembro de 2009);

i) contratação, em curso, de onze candidatos a Técnico Federal de Controle Externo, área e especialidade Apoio Técnico e Administrativo (TEFC-ATA), classificados no cadastro de reserva do concurso público regido pelo Edital nº 02/2009-TCU-ACE/TCE, com vistas a possibilitar a implantação de nova sistemática de recebimento de documentos – que engloba conversão para o meio eletrônico e classificação das informações –, rotina fundamental para o adequado funcionamento do processo eletrônico;

j) realização contínua de programa de benchmarking em órgãos e entidades públicos que já adotam a sistemática processual eletrônica, com alternância entre contatos estratégicos e visitas de cunho tecnológico, de modo a catalisar o intercâmbio de experiências e o aprendizado de boas práticas na área. Até esta data, foi realizado benchmarking em órgãos como Supremo Tribunal Federal (STF), Superior Tribunal de Justiça (STJ), Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJ-SP), Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina (TJ-SC) e Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF); e

l) remodelagem do Protocolo Externo da Sede – ainda em execução –, com ampliação da equipe, eventual ajuste da área física e alocação de novas atividades como aquelas relativas à digitalização de documentos e certificação de cópias digitais.

18. O desenvolvimento dos trabalhos, pela complexidade e grau de inovação dos temas envolvidos, requereu a participação de inúmeras secretarias e a consulta a gabinetes de autoridades

do Tribunal. As ações foram efetuadas, sempre que possível, de forma compartilhada com as unidades, sendo promovida, pela Assessoria de Comunicação Social (Ascom), ampla divulgação, no âmbito do TCU, acerca da evolução das atividades.

Da Normatização Proposta

19. Para potencializar os resultados do trabalho em curso – e a despeito da excelência das ações realizadas – faz-se necessária a incorporação da nova sistemática processual eletrônica à rotina da organização, por meio da formalização de conceitos e procedimentos gerais que viabilizem a continuidade da implementação do processo eletrônico e legitimem o uso do e-TCU no Tribunal.

20. Pelo caráter inovador da matéria, a elaboração da minuta de resolução somente foi possível neste momento, após a evolução das definições tecnológicas inerentes ao funcionamento do processo eletrônico. Na formulação normativa procurou-se utilizar dispositivos para disciplinar os principais paradigmas e definições gerais relativos à sistemática de gestão processual eletrônica no TCU, delegando a regulamentação de questões operacionais para atos normativos específicos, como as portarias. Nesse contexto, destaca-se a adoção das seguintes diretrizes:

a) identificação da visão de futuro do TCU-eletrônico (e-TCU), composto por várias funcionalidades de TI a serem implantadas gradualmente em função das alterações tecnológicas e normativas necessárias, bem como de eventual revisão do Regimento Interno. Para viabilizar a ampliação do conceito atual do e-TCU, a minuta sugere a revogação da Resolução-TCU nº 228, de 21 de outubro de 2009;

b) foco na regulamentação do processo eletrônico, funcionalidade a entrar em produção a partir de 31 de agosto próximo;

c) realização de ajustes mínimos, considerados essenciais, nas Resoluções-TCU nº 170/2004, nº 175/2005 e nº 191/2006, com manutenção do arcabouço normativo de gestão processual existente no Tribunal, a exemplo do contido nas Resoluções-TCU nº 36, de 30 de agosto de 1995, que dispõe sobre a ampla defesa; nº 163, de 8 de outubro de 2003, que define a retirada de processos das dependências do Tribunal; e 215, de 20 de agosto de 2008, que dispõe sobre o tratamento das Solicitações do Congresso Nacional. Registre-se que a presente minuta é entendida como norma de transição, uma vez que a natural evolução do processo eletrônico e a drástica redução dos serviços baseados em papel na Casa deverão implicar redesenho de processos de trabalho corporativos e nova redação de resoluções como a nº 191/2006;

d) tratamento, na minuta, exclusivamente de requisitos específicos ao meio eletrônico, visto que a normatização vigente será aplicada subsidiariamente e o Tribunal conviverá com situações processuais híbridas em razão da existência de:

d.1) legado de processos em papel de controle externo e administrativos;

d.2) processos administrativos que, mesmo após 31 de agosto de 2010, continuarão a ser autuados em papel, por necessidade de sigilo não suprida atualmente pelo sistema de processo eletrônico administrativo;

d.3) processos eletrônicos administrativos que tramitam, por enquanto, em sistema distinto do e-TCU. Estima-se que, posteriormente, o sistema de processo administrativo será integrado ao e-TCU; e

d.4) processos eletrônicos de controle externo autuados a partir de 31 de agosto de 2010.

e) compatibilização dos dispositivos propostos com a Lei nº 11.419, de 19 de dezembro de 2006, que dispõe sobre a informatização do processo judicial; Medida Provisória nº 2.200-2, de 24 de agosto de 2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira (ICP-Brasil); Resolução-CNJ nº 65, de 16 de dezembro de 2008, que define a numeração de processos no âmbito do Judiciário, em especial, no que se refere a recursos; e Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991, que dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados;

f) formulação de procedimentos com observância aos princípios e diretrizes da Política Corporativa de Segurança da Informação (PCSI/TCU) aprovada pela Resolução-TCU nº 217, de 15 de outubro de 2008;

g) incorporação de procedimentos, de caráter geral, disciplinados anteriormente mediante portaria e já estabilizados na instituição, a exemplo das regras para assinatura eletrônica de deliberações do TCU (Portaria-TCU nº 118, de 29 de abril de 2010), da identificação do documento de arrecadação de débitos e multas aplicados pelo TCU (Portaria-TCU nº 89, de 10 de maio de 2006) e da delegação de competência à Seses para realização de sorteio de relator (Portaria-TCU nº 126, de 18 de fevereiro de 2009);

h) alocação de comitês setoriais da Secretaria do Tribunal para o prosseguimento da regulação iniciada no âmbito da minuta de resolução – em razão da especificidade dos temas tratados – mediante a realização de atividades de formulação de portarias e de planos relativos às matérias abarcadas pelo e-TCU. Nessa linha, são atribuídas competências à CCG, Comissão Permanente de Avaliação de Documentos (CAD), bem como ao Comitê de Gestão de Pessoas (CGP), Comitê de Segurança da Informação (CSI) e CGTI. Ressalte-se que, à exceção da CAD, instituída pela Portaria-TCU nº 108, de 06 de maio de 2005, os outros colegiados técnicos estão previstos na Resolução-TCU nº 214, de 20 de agosto de 2008; e

i) formulação de comandos que aproveitem boas práticas percebidas na normatização exarada por órgãos públicos que utilizam processo eletrônico, a exemplo daquela relativa aos tribunais superiores.

21. De modo geral, os principais procedimentos indicados na minuta referem-se aos seguintes aspectos inerentes ao e-TCU:

a) formas de acesso dos usuários;

b) regras quanto ao registro eletrônico de atos praticados;

c) horário de funcionamento e tratamento processual quando da indisponibilidade da solução de TI;

d) assinatura eletrônica de deliberações do TCU e demais documentos no âmbito da Casa, considerando o parecer exarado pela Conjur, no âmbito do processo TC 023.402/2009-1, a respeito da validade jurídica dos documentos eletrônicos;

e) procedimentos para recebimento de documentos e conversão para o meio eletrônico;

f) requisitos essenciais do processo eletrônico;

g) parâmetros para compatibilizar a existência de relações entre autos físicos e eletrônicos;

h) diretrizes para implantação do processo eletrônico de controle externo e para funcionamento da sistemática eletrônica relativa ao processo administrativo;

i) estratégias para conservação de documentos e processos em meio eletrônico;

j) mecanismos preliminares para comunicação eletrônica de atos processuais, considerando que essa sistemática somente poderá ser aprimorada após a consolidação do uso do processo eletrônico;

l) adaptação pontual de regras processuais aplicáveis tanto ao meio físico quanto ao eletrônico;

m) formalização do uso do sorteio eletrônico de processos, uma vez que esse procedimento, atualmente viabilizado mediante solução de TI específica, poderá ser incorporado, posteriormente, ao conjunto de funcionalidades do e-TCU;

n) previsão de implantação futura de mecanismos voltados para a eficácia e a efetividade da nova sistemática, a exemplo do Plano de Preservação de Documentos Eletrônicos (PPDE), do Plano de Continuidade de Negócios (PCN) e da infraestrutura específica para preservação e recuperação de grandes volumes de documentos eletrônicos; e

o) identificação dos seguintes instrumentos corporativos de gestão de pessoas a serem revistos em razão da implantação do e-TCU:

o.1) alocação profissional necessária ao funcionamento diário da solução de TI em horário que pode ser mais amplo do que o expediente do Tribunal; e

o.2) atualização das atribuições dos cargos efetivos que compõem o Quadro de Pessoal, constantes da Resolução-TCU nº 154, de 4 de dezembro de 2002, de modo a contemplar a evolução dos perfis profissionais requeridos em razão da utilização maciça de TI e o redirecionamento da força de trabalho anteriormente empregada em procedimentos operacionais.

22. Uma inovação de grande relevo apresentada na minuta compreende a autuação dos recursos como processos novos, mantida a informação de sua vinculação ao processo a que se refira. Mencionada alteração está consentânea com o estabelecido no art. 3º da Resolução-CNJ nº 65/2008 e decorre tanto da facilidade de acesso concomitante aos autos viabilizada pela sistemática processual eletrônica, quanto da possibilidade de registro de vinculação entre o processo original e o recurso a que se refira. Na oportunidade, procurou-se realizar alinhamento normativo da rotina de recursos com a prática adotada no TCU, consoante proposta apresentada pela Serur.

23. Nessa linha, a autuação de recurso como processo novo mostrava-se inviável na sistemática processual em papel, em função da necessidade de tramitação da peça processual junto aos autos físicos. O ajuste proposto objetiva, de modo geral, possibilitar melhoria na tramitação de processos objeto de recursos – uma vez que a instrução da peça recursal não atrasará, por questões burocráticas, o andamento do processo originário – e permitir a identificação, com facilidade, da real situação do processo originário quanto ao julgamento, minimizando a ocorrência de interpretação indevida quando da reabertura de um processo anteriormente julgado devido à apreciação de peça recursal.

24. Outro ponto a comentar é o ajuste no funcionamento das comunicações processuais – disciplinadas mediante a Resolução-TCU nº 170/2004 –, em especial no que concerne ao envio do demonstrativo de débito e do documento de arrecadação quando da expedição de citação e notificação para pagamento de débito ou de multa. Em primeiro lugar, o texto atualiza o nome do documento de arrecadação para Guia de Recolhimento da União (GRU), em atendimento à IN/STN nº 3, de 12 de fevereiro de 2004, e consoante Portaria-TCU nº 89/2006. A segunda alteração promove a instituição de novo serviço aos destinatários de tais expedientes, que é a disponibilização, no Portal TCU, de mecanismo que permita a impressão do demonstrativo de débito e da GRU e, quando for o caso, a atualização dos valores neles constantes.

25. Esse novo serviço, e a consequente dispensa do encaminhamento físico dos referidos documentos, não afronta o disposto no §3º do art. 179 do Regimento Interno, cujo comando objetiva a transparência dos cálculos de atualização dos valores e a facilidade para pagamento, com o fornecimento da GRU devidamente preenchida. Tais quesitos são mantidos na nova sistemática e, além de conferir acesso, pelos responsáveis, ao histórico de cálculo dos valores constantes dos expedientes e ao documento para o pagamento, também facilita a atualização dos valores quando da autorização de parcelamento de dívida, sem necessidade de novos expedientes do TCU, ou mesmo, de deslocamento do responsável a uma unidade do Tribunal.

26. Outras questões de realce dizem respeito à faculdade de vinculação de documento físico a processo eletrônico quando da impossibilidade de conversão para o meio eletrônico em formato compreensível, bem como à organização dos autos eletrônicos sem a utilização do conceito de anexo e volume. Essa última questão decorre do fato de que a solução de TI do e-TCU irá possibilitar a consulta a conjuntos segregados de peças processuais, inclusive quanto à identificação desses como de natureza urgente, proporcionando melhoria na organização dos autos e suas peças, e no acesso às informações ali contidas.

27. Cabe realçar que foram estimados na minuta, com base na experiência de implantação de outras sistemáticas e na urgência do tratamento de determinadas situações gerada pelo uso intensivo de TI, os seguintes prazos:

a) até dezembro de 2010, elaboração do plano de contingência relativo ao processo eletrônico e edição de portaria de gestão documental que considere requisitos específicos de TI;

b) até dezembro de 2011, implantação da infraestrutura específica de TI para preservação e recuperação de grandes volumes de documentos eletrônicos; e

c) após três anos da edição da resolução oriunda do presente projeto, revisão da Resolução-TCU nº 154/2002.

Dos Impactos do Processo Eletrônico

28. Cumpre informar que a CCG, ao examinar os benefícios e custos relativos à implantação do processo eletrônico de controle externo no Tribunal, verificou a necessidade inicial de investimento em TI e de lotação de mais profissionais para fazer frente, em vários setores, às demandas geradas pelo esforço de implantação. No entanto, estima-se que a evolução do processo eletrônico, e do e-TCU, significará profunda mudança cultural na Casa, com redirecionamento de diversos profissionais atualmente alocados em tarefas operacionais para atividades de cunho mais analítico.

29. Entre os principais benefícios esperados com a implantação do processo eletrônico – e a contínua intensificação do uso de TI – encontram-se a modernização dos processos de trabalho corporativos do TCU e a sua harmonização com iniciativas já adotadas, com sucesso, em outros órgãos públicos. Além disso, vislumbram-se resultados como o aprimoramento da confiabilidade e integridade das informações relativas a documentos e processos, a celeridade processual e de documentos no âmbito do Tribunal, bem como a maior transparência, disponibilidade e agilidade na obtenção, pelos cidadãos, de informações precisas sobre deliberações do TCU, inclusive com possibilidade de leitura das peças produzidas em cada fase processual, observado o grau de confidencialidade atribuído às informações consoante os normativos do Tribunal.

Da Proposta de Encaminhamento

30. Por fim, merece destaque a urgência de que o exame do anteprojeto se reveste para a implantação sustentável do processo eletrônico de controle externo a partir de 31 de agosto próximo. É desejável que a eventual aprovação da Resolução se dê no prazo de, pelo menos, três semanas anteriores ao início da implantação do processo eletrônico, para que sejam realizados possíveis ajustes da solução de TI decorrentes de alterações emanadas pelo Plenário.

Diante do exposto, esta Comissão, na sua função de auxiliar o Presidente na alocação de recursos e na formulação de políticas e diretrizes institucionais, bem como em questões que necessitem de integração ou formação de opinião intersetorial, submete o anteprojeto de ato normativo à Presidência e sugere seu envio à Seses com vistas a sorteio de relator, nos termos do inciso III do art. 154 do Regimento Interno c/c a Portaria-TCU nº 126/2009. Considerando a urgência da questão, a CCG propõe, respeitosamente, ao Presidente, verificar a viabilidade de solicitar ao Plenário para que os trabalhos sejam ultimados de modo a possibilitar a sua submissão ao Colegiado até o início de agosto."

18. Na seqüência, passo a expor as sugestões de emendas apresentadas no prazo fixado na comunicação efetuada na sessão deste Plenário ocorrida no dia 14/07/2010.

19. O Auditor Marcos Bemquerer Costa, em 22 de julho de 2010, apresentou as seguintes sugestões, de natureza aditiva, com as justificações devidas, cujo teor passo a reproduzir:

*"**1) Sugestão de emenda aditiva ao art. 18 (inclusão do inciso VI)***

Redação Apresentada

"Art. 18. O processo eletrônico deve observar os seguintes requisitos:

I – ser integralmente eletrônico, ressalvada a existência de documentos físicos vinculados ao processo, nos termos do §3º do art. 14 desta Resolução;

II – ser formado de maneira cronológica e sequencial, com numeração contínua de peças, não cabendo a organização em anexos e o desdobramento em volumes;

III – possibilitar a consulta a conjuntos segregados de peças processuais, inclusive quanto à identificação desses como de natureza urgente consoante determinações normativas;

IV – permitir a vinculação entre processos, a ser utilizada nos casos de recurso, apensamento, monitoramento, cobrança executiva e outras situações que requeiram a autuação de novo processo a partir de um originador, de modo a permitir a consulta a partir de qualquer deles; e

V – ter os atos processuais realizados preferencialmente em meio eletrônico, com autenticação garantida mediante assinatura eletrônica.

§1º A autuação de processos eletrônicos dispensa a realização de procedimentos típicos de processo em papel, tais como, capeamento, inclusão de termo de abertura, numeração de folhas e aposição de etiqueta padronizada.

§2º O apensamento de processo em papel a autos eletrônicos deve ser precedido da conversão do processo para meio eletrônico nos termos dispostos nesta Resolução.

§3º A inserção e o desentranhamento de peças no processo eletrônico implicam registro eletrônico, e são realizados por usuário interno ou, para situações previstas em normativos, de modo automático pela solução de TI do e-TCU.

§4º A solução de TI do e-TCU deve permitir a realização de atos simultâneos no processo eletrônico quando esses não implicarem prejuízo ao tratamento adequado das situações processuais."

Redação Sugerida

"Art. 18. O processo eletrônico deve observar os seguintes requisitos:

I – ser integralmente eletrônico, ressalvada a existência de documentos físicos vinculados ao processo, nos termos do §3º do art. 14 desta Resolução;

II – ser formado de maneira cronológica e sequencial, com numeração contínua de peças, não cabendo a organização em anexos e o desdobramento em volumes;

III – possibilitar a consulta a conjuntos segregados de peças processuais, inclusive quanto à identificação desses como de natureza urgente consoante determinações normativas;

IV – permitir a vinculação entre processos, a ser utilizada nos casos de recurso, apensamento, monitoramento, cobrança executiva e outras situações que requeiram a autuação de novo processo a partir de um originador, de modo a permitir a consulta a partir de qualquer deles;

V – ter os atos processuais realizados preferencialmente em meio eletrônico, com autenticação garantida mediante assinatura eletrônica; e

VI – possibilitar a inserção e a consulta de peças processuais que consistam em planilhas eletrônicas sem que se percam as suas funcionalidades.

§1º A autuação de processos eletrônicos dispensa a realização de procedimentos típicos de processo em papel, tais como, capeamento, inclusão de termo de abertura, numeração de folhas e aposição de etiqueta padronizada.

§2º O apensamento de processo em papel a autos eletrônicos deve ser precedido da conversão do processo para meio eletrônico nos termos dispostos nesta Resolução.

§3º A inserção e o desentranhamento de peças no processo eletrônico implicam registro eletrônico, e são realizados por usuário interno ou, para situações previstas em normativos, de modo automático pela solução de TI do e-TCU.

§4º A solução de TI do e-TCU deve permitir a realização de atos simultâneos no processo eletrônico quando esses não implicarem prejuízo ao tratamento adequado das situações processuais."

Justificativa

Um dos problemas vividos pelos usuários dos processos no Tribunal, principalmente Autoridades, Assessores de Autoridades, Secretários, Gerentes e Auditores Federais de Controle Externo, é a dificuldade em se analisar planilhas eletrônicas, como aquelas geradas pelo ***software Excel****, juntadas aos autos por meio de papel.*

Isso ocorre porque, não raras vezes, tais planilhas são extensas e a sua análise mais precisa demanda a digitação de todos os seus campos no respectivo programa computacional, de forma a possibilitar a utilização de todas as suas funcionalidades próprias.

O inciso proposto pretende possibilitar que arquivos gerados por meio de tais ***softwares*** *possam ser inseridos no processo eletrônico sem perder suas funcionalidades, ou seja, quando consultados por usuário que pretenda utilizar-se de manipulação dos dados como instrumento de análise, sejam disponibilizados na forma do programa original, e não em formato de páginas digitalizadas.*

2) Sugestão de emenda aditiva ao art. 49 (inclusão do parágrafo único)

Redação apresentada

"Art. 49. Compete às Secretarias de Tecnologia da Informação adequar as soluções tecnológicas do Tribunal aos requisitos definidos pelas unidades gestoras das funcionalidades que compõem o e-TCU."

Redação sugerida

"Art. 49. Compete às Secretarias de Tecnologia da Informação adequar as soluções tecnológicas do Tribunal aos requisitos definidos pelas unidades gestoras das funcionalidades que compõem o e-TCU.

Parágrafo único. No âmbito do contínuo processo de atualização tecnológica, a Secretaria de Infraestrutura de Tecnologia da Informação e demais unidades envolvidas privilegiarão a escolha e aquisição de equipamentos de visualização de processos eletrônicos e a implementação de soluções de TI que mais preservem a saúde e o conforto visual dos usuários";

Justificativa

A implantação de serviços em meio eletrônico faz com que os usuários dos processos, principalmente autoridades e servidores do Tribunal, passem a trabalhar diuturnamente com o auxílio de monitores de vídeo, que são equipamentos emissores de luz.

Com a inauguração do processo eletrônico no TCU, a quantidade de horas em que os usuários passam diante do monitor aumentará substancialmente, pois até os períodos em que o trabalho se resume em leitura processual será realizado por meio do referido monitor.

Já existem tecnologias disponíveis atualmente que propiciam leitura de forma menos desgastante, como, por exemplo, livros eletrônicos que utilizam a chamada tinta eletrônica.

O parágrafo proposto pretende abrir caminho para que o Tribunal, futuramente, privilegie a aquisição de equipamentos que utilizem essa tecnologia, ou outra mais avançada, de forma a propiciar às autoridades e servidores leitura mais confortável dos processos eletrônicos, preservando a sua saúde visual."

É o Relatório.

PARECER

I – Considerações preliminares

Trata-se de Parecer acerca do Projeto de Resolução que dispõe sobre o funcionamento do processo eletrônico e demais serviços eletrônicos ofertados por meio de solução denominada TCU-Eletrônico (e-TCU) e altera as Resoluções TCU nº 170, de 30/06/2004, nº 175, de 25/05/2005, e nº 191, de 21/06/2006.

2. Não poderia iniciar este Parecer sem registrar os devidos encômios ao ilustre Ministro Ubiratan Aguiar, Presidente deste Tribunal, extensivos a sua equipe, pela disposição demonstrada na elaboração do Projeto de Resolução que fornece o marco normativo dos serviços eletrônicos a serem implantados no TCU.

3. Principio por apresentar considerações gerais sobre o contexto no qual será implantado o processo eletrônico de controle externo. Referido processo insere-se no âmbito das medidas de implantação da solução denominada TCU-eletrônico (e-TCU), sendo uma iniciativa imprescindível para a modernização do Tribunal e maior disponibilização à sociedade dos serviços prestados por esta Corte, as quais serão possíveis devido à ampliação do uso de recursos de tecnologia da informação.

4. Segundo a Comissão de Coordenação Geral, no futuro, o e-TCU poderá contemplar os principais serviços eletrônicos prestados pelo Tribunal para seus usuários internos e para o público externo. Com esse desiderato, haverá a integração no Portal TCU de diversas soluções de tecnologia da informação que atualmente funcionam de modo autônomo.

5. Ciente da relevância e da premência da implantação do e-TCU, o ilustre Presidente desta Casa determinou a implantação do processo eletrônico de controle externo até o dia 31 de agosto de 2010, além de considerar essa implantação como uma das principais diretrizes do Tribunal para o biênio 2009-2010.

6. Para viabilizar a consecução desse objetivo, desde o ano de 2009, vem sendo adotadas diversas medidas relacionadas com a adaptação da sistemática de trabalho desta Casa, a capacitação de servidores, a intensificação das atividades corporativas direcionadas para a segurança da informação, o desenvolvimento e a manutenção das soluções de tecnologia da informação.

7. Adicionalmente, medidas estruturantes foram adotadas visando conferir sustentabilidade ao processo eletrônico. Dentre essas medidas, destaco a instalação, no dia 18/06/2010, do novo Datacenter do Tribunal, que representou um salto de qualidade na infraestrutura tecnológica corporativa e constituiu requisito fundamental para incrementar o nível de proteção das informações armazenadas contra desastres e acessos indevidos e aperfeiçoar a capacidade de monitoração eficiente e ininterrupta do comportamento da rede corporativa de comunicação de dados.

8. Em consonância com a manifestação da Comissão de Coordenação Geral, o processo eletrônico poderá efetivamente ser implantado a partir de 31/08/2010, quando a solução de tecnologia da informação estará disponível para todas as unidades da Secretaria do Tribunal.

9. Pelo que se extrai dos autos, a implantação do sistema eletrônico de controle externo observará as seguintes diretrizes:

a) será gradual e em ambiente controlado;

b) sua conclusão dar-se-á, no mínimo, 30 dias antes do período de recesso do TCU, a fim de que haja tempo hábil para utilização da nova ferramenta e a adequada internalização dos procedimentos;

c) as unidades de controle externo receberão acompanhamento do grupo de trabalho do processo eletrônico para adaptação à nova sistemática. Serão acompanhadas, também, unidades que recebam processos eletrônicos de controle externo autuados em unidades já implantadas;

d) os servidores do TCU receberão capacitação, por meio de palestras, cursos e outras atividades de educação continuada promovidas pelo ISC;

e) a Central de Atendimento aos usuários de tecnologia da informação apoiará na solução das dúvidas mais frequentes sobre as novas sistemáticas;

f) após o treinamento e acompanhamento inicial, a unidade passará a utilizar a nova solução de tecnologia da informação para todos os processos de controle externo abertos (eletrônicos ou em papel);

g) não haverá migração dos processos em papel para o meio eletrônico, até que todas as unidades estejam utilizando a nova sistemática de gestão processual;

h) estão previstas ações de contingência relativas à implantação do processo eletrônico, de modo a assegurar o pleno funcionamento dos processos vitais do Tribunal; e

i) todos os servidores do TCU irão receber o certificado digital (token), para assinatura de documentos eletrônicos com certificação digital, à exceção daqueles que já possuam token para uso no Comprasnet. De imediato, receberão o token somente os servidores que assinam documentos para uso externo ao TCU, bem como seus respectivos substitutos.

10. Finalmente, cumpre informar que a Comissão de Coordenação Geral, ao examinar os benefícios e custos relativos à implantação do processo eletrônico de controle externo no Tribunal, verificou a necessidade inicial de investimento em tecnologia da informação e de lotação de mais profissionais para fazer frente, em vários setores, às demandas geradas pelo esforço de implantação. No entanto, essa Comissão estima que a evolução do processo eletrônico e do e-TCU significará profunda mudança cultural na Casa, com redirecionamento de diversos profissionais atualmente alocados em tarefas operacionais para a execução de atividades de cunho mais analítico.

11. Ainda segundo a Comissão de Coordenação Geral, a implantação do processo eletrônico e a contínua intensificação do uso de tecnologia da informação ensejarão a modernização dos processos de trabalho corporativos do TCU e a sua harmonização com iniciativas já adotadas, com sucesso, por

outros entes públicos. Adicionalmente, espera-se aprimorar a confiabilidade e integridade das informações relativas a documentos e processos; incrementar a celeridade processual e na movimentação de documentos no âmbito do Tribunal, além de conferir maior transparência, disponibilidade e agilidade na obtenção pelos cidadãos de informações precisas sobre deliberações do TCU, observado o grau de confidencialidade determinado em normativos do Tribunal.

12. Sendo essas as considerações de ordem geral que tinha a fazer sobre o processo eletrônico no âmbito do TCU, passo a abordar sucintamente os principais pontos que integram a redação final do Projeto de Resolução objeto deste Parecer.

II – Considerações gerais sobre a minuta de Resolução

13. Consoante ressaltado pela Comissão de Coordenação Geral, é necessário incorporar uma nova sistemática processual eletrônica à rotina do TCU. Para tanto, devem ser formalizados conceitos e procedimentos gerais que viabilizem a continuidade da implementação do processo eletrônico e legitimem o uso do e-TCU no Tribunal. Tal formalização acontece no âmbito desta Resolução e de outras normas que serão editadas posteriormente.

14. Saliento que a presente Resolução disciplina os principais paradigmas e expressa as definições gerais relativas à sistemática de gestão processual eletrônica no TCU. A regulamentação de questões operacionais foi deixada para atos normativos específicos, como as portarias.

15. Segundo a Comissão de Coordenação Geral, a redação da minuta que ora apresento observou as seguintes diretrizes:

a) identificação da visão de futuro do TCU-eletrônico (e-TCU), que contemplará várias funcionalidades de tecnologia da informação a serem implantadas gradualmente em função das alterações tecnológicas e normativas necessárias, bem como de eventual revisão do Regimento Interno. Para viabilizar a ampliação do conceito atual do e-TCU, a minuta sugere a revogação da Resolução-TCU nº 228, de 21/10/2009;

b) foco na regulamentação do processo eletrônico;

c) realização de ajustes mínimos, considerados essenciais, nas Resoluções-TCU nº 170/2004, nº 175/2005 e nº 191/2006, com a manutenção do arcabouço normativo de gestão processual existente no Tribunal, a exemplo do contido nas Resoluções-TCU nº 36, de 30/08/1995, que dispõe sobre a ampla defesa; nº 163, de 08/10/2003, que define a retirada de processos das dependências do Tribunal; e nº 215, de 20/08/2008, que dispõe sobre o tratamento das Solicitações do Congresso Nacional;

d) tratamento de requisitos específicos ao meio eletrônico, visto que a normatização vigente será aplicada subsidiariamente e o Tribunal conviverá com situações processuais híbridas em razão da existência de processos eletrônicos e em papel de controle externo e administrativos;

e) compatibilização dos dispositivos propostos com a Lei nº 11.419, de 19/12/2006, que dispõe sobre a informatização do processo judicial; a Medida Provisória nº 2.200-2, de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira (ICP-Brasil); a Resolução-CNJ nº 65, de 16/12/2008, que define a numeração de processos no âmbito do Poder Judiciário, em especial, no que se refere a recursos, e a Lei nº 8.159, de 08/01/1991, que dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados;

f) observância aos princípios e diretrizes da Política Corporativa de Segurança da Informação (PCSI/TCU), aprovada pela Resolução-TCU nº 217, de 15/10/2008;

g) incorporação de procedimentos, de caráter geral, disciplinados anteriormente mediante portaria;

h) alocação de comitês setoriais da Secretaria do Tribunal para o prosseguimento da regulação iniciada no âmbito da minuta de resolução – em razão da especificidade dos temas tratados – mediante a realização de atividades de formulação de portarias e de planos relativos às matérias abarcadas pelo e-TCU; e

i) formulação de comandos que aproveitem boas práticas percebidas na normatização exarada por órgãos públicos que utilizam processo eletrônico, a exemplo daquela relativa aos tribunais superiores.

16. Em essência, a presente Resolução cuida de temas como formas de acesso dos usuários; regras quanto ao registro eletrônico de atos praticados; assinatura eletrônica de deliberações do TCU e demais documentos no âmbito da Casa; procedimentos para recebimento de documentos e conversão para o meio eletrônico; requisitos essenciais do processo eletrônico e parâmetros para compatibilizar a existência de relações entre autos físicos e eletrônicos.

17. Uma das principais inovações trazidas pela minuta em exame se refere à autuação dos recursos. Segundo a norma, os recursos deverão ser autuados como processos novos, mantida sua vinculação aos processos a que se refiram. Mencionada alteração é consentânea com o estabelecido no art. 3º da Resolução-CNJ nº 65/2008 e teve origem em proposta apresentada pela Secretaria de Recursos.

18. Outro ponto de destaque refere-se aos ajuste que estão sendo promovidos na Resolução-TCU nº 170/2004, no que concerne às comunicações processuais. Em especial, no tocante ao envio do demonstrativo de débito e do documento de arrecadação quando da expedição de citação e notificação para pagamento de débito ou de multa. Foi prevista a instituição de novo serviço para os destinatários de tais expedientes, consistente na disponibilização, no Portal TCU, de mecanismo que permite a impressão do demonstrativo de débito e da Guia de Recolhimento da União e, quando for o caso, a atualização dos valores neles constantes.

19. Esse novo serviço dispensa o encaminhamento físico dos referidos documentos e facilita a atualização dos valores quando da autorização de parcelamento de dívida, sem emitir novos expedientes ou obrigar o responsável a se deslocar até uma unidade do Tribunal.

20. Outras questões de realce dizem respeito à faculdade de vinculação de documento físico a processo eletrônico quando da impossibilidade de conversão para o meio eletrônico e à organização dos autos eletrônicos sem a utilizar os conceitos de anexo e volume. Essa última mudança decorre do fato de que o e-TCU irá possibilitar a consulta a conjuntos segregados de peças processuais, inclusive quanto à identificação desses como de natureza urgente.

21. Por fim, cabe destacar a relevância do estabelecimento de um plano de continuidade de negócios, voltado para garantir a continuidade das atividades do TCU e o retorno à situação de normalidade, em caso de desastre ou falhas nos recursos que suportam o e-TCU. Em conformidade com o previsto no art. 48 da minuta sob exame, o referido plano deverá ser formulado pelo Comitê de Segurança da Informação e submetido à apreciação da douta Presidência desta Corte até dezembro de 2010.

22. Segue-se a exposição de sugestões de emendas encaminhadas ao meu Gabinete.

III – Sugestões de emendas apresentadas

23. No intuito de aperfeiçoar o texto originalmente proposto, acolhi, com algumas mudanças, as duas emendas sugeridas pelo ilustre Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.

24. A primeira dessas sugestões se refere à possibilidade de inserir no processo eletrônico peças processuais que consistam em planilhas eletrônicas sem perder suas funcionalidades. Nesse sentido, deve ser possível consultar tais planilhas e executar operações sobre elas.

25. Após consulta realizada junto à área técnica do TCU, verifiquei que é possível realizar consulta a arquivos eletrônicos que originaram peças processuais, desde que disponíveis para o TCU, de modo a possibilitar a utilização das funcionalidades a eles inerentes. Assim sendo, inseri na minuta a previsão de que o sistema eletrônico, nas condições especificadas pela área técnica desta Corte, propicie a consulta a planilhas eletrônicas que originaram peças processuais.

26. A segunda sugestão se refere ao estabelecimento de diretriz no sentido de privilegiar a aquisição de equipamentos de visualização de processos eletrônicos e a implementação de soluções de tecnologia da informação que mais preservem a saúde e o conforto visual dos usuários.

27. Essa sugestão foi atendida, com mudanças na redação que não prejudicaram seu conteúdo.

IV – Alterações promovidas pelo Relator

28. Com o intuito de aprimorar a redação da minuta apresentada e eliminar algumas dúvidas, foram realizadas diversas modificações em seu texto, as quais foram analisadas e debatidas com representantes da Secretaria-Geral da Presidência e da Secretaria-Geral de Controle Externo.

29. Adicionalmente, foram implementadas algumas poucas mudanças de mérito.

30. A primeira refere-se à disponibilidade do e-TCU para seus usuários, que estava disciplinada no art. 8º da minuta. Originalmente, previa-se que o e-TCU estaria disponível diariamente, em horário a ser definido por meio de ato do Presidente desta Corte. Ocorre que a disponibilização dos serviços do e-TCU em todos os dias da semana dependeria da implementação prévia de diversas medidas pelo Tribunal, as quais demandariam tempo e alocação de vultosos recursos. Assim sendo, entendi por bem remeter a matéria para regulamentação por meio de Portaria do Presidente do TCU, a qual poderá ser editada após a realização de novos estudos.

31. A segunda alteração incidiu sobre o art. 20 da minuta original, o qual previa que as unidades da Secretaria do Tribunal verificariam, diariamente, a existência de documentos e processos eletrônicos pendentes de providências. Considero que essa matéria deve ser objeto de regulamentação por meio de normas que sejam mais facilmente adaptáveis às circunstâncias e ao contexto das nossas unidades técnicas. Assim sendo, optei pela supressão deste artigo.

32. A derradeira mudança consistiu na previsão, no parágrafo único do art. 59 da minuta, do estabelecimento de uma regra de transição relativa ao tratamento processual a ser dado aos recursos. Essa regra, que vigerá no período compreendido entre a entrada em vigor desta Resolução e o dia 31/12/2010, será estabelecida em ato do Presidente do TCU, que será emitido oportunamente.

33. Avaliei ser necessário estabelecer esta regra de transição uma vez que haverá mudanças significativas tanto na autuação quanto na tramitação dos recursos. Aduzo que, por razões similares, as mudanças ora propostas na Resolução TCU nº 191/2006 relativas a recursos também só terão eficácia a partir do primeiro dia útil de janeiro de 2011.

V – Considerações finais

34. Cabe esclarecer que, num primeiro momento, haverá a necessidade de manter em funcionamento outros sistemas corporativos do TCU. Espera-se que, a médio prazo, aconteça a incorporação desses sistemas pelo e-TCU. Até que isso aconteça, ainda será necessário inserir dados em mais de um sistema ligado à área-fim do Tribunal.

35. Aduzo que, no curto prazo, a implantação do e-TCU não acarretará mudanças nos procedimentos adotados nos Gabinetes das Autoridades, uma vez que neles continuará sendo usado o sistema SAGAS.

36. A presente norma reveste-se de caráter transitório, uma vez que a natural evolução do processo eletrônico e a redução dos serviços relacionados com o trâmite de autos em papel deverão implicar o redesenho dos processos de trabalho corporativos.

37. Por fim, ressalto que a implantação do e-TCU representa um grande passo para a modernização dos processos de trabalho do Tribunal. Nesse sentido, reitero minhas congratulações ao Ministro-Presidente Ubiratan Aguiar e a sua equipe.

38. Acredito, com isto, ter exposto as principais características do Projeto de Resolução em tela e apresentado as inovações dele constantes e as sugestões de emendas encaminhadas ao meu Gabinete.

Diante de todo o exposto, sou de Parecer que seja aprovado o Projeto de Resolução, em anexo, que ora submeto ao Plenário.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 4 de agosto de 2010.

BENJAMIN ZYMLER
Relator

ACÓRDÃO Nº 1885/2010 – TCU – Plenário

1. Processo nº 017.920/2010-8
2. Grupo I - Classe de assunto: VII – Processo Administrativo
3. Interessada: Comissão de Coordenação-Geral
4. Órgão: Tribunal de Contas da União
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidades técnicas: Secretaria-Geral da Presidência, Secretaria-Geral de Controle Externo, Secretaria de Infraestrutura de Tecnologia da Informação e Secretaria de Soluções de Tecnologia da Informação
8. Advogado constituído nos autos: Não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de processo administrativo relativo ao Projeto de Resolução que dispõe sobre o funcionamento do processo eletrônico e demais serviços eletrônicos ofertados por meio de solução denominada TCU-Eletrônico (e-TCU) e altera as Resoluções TCU nº 170, de 30/06/2004, nº 175, de 25/05/2005, e nº 191, de 21/06/2006.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, em acolhimento ao Parecer do Relator, com fulcro no art. 79 do Regimento Interno do TCU, em aprovar o Projeto de Resolução apresentado, na forma do texto em anexo.

10. Ata n° 28/2010 – Plenário.
11. Data da Sessão: 4/8/2010 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1885-28/10-P.
13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Valmir Campelo (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler (Relator), Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.

13.2. Auditores presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

(Assinado Eletronicamente)
VALMIR CAMPELO
na Presidência

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO I – CLASSE II – Plenário
TC 028.492/2007-5 [Apenso: TC 017.075/2007-4]
Natureza(s): Solicitação do Congresso Nacional
Órgão/Entidade: Agência Nacional de Energia Elétrica - MME
Interessado: Câmara dos Deputados
Advogado: Não atuou

SUMÁRIO: SOLICITAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL.REQUERIMENTO DE PRORROGAÇÃO DE PRAZO DA UNIDADE TÉCNICA.DEFERIMENTO.

RELATÓRIO

Trata-se de Proposta de Fiscalização e Controle n° 64, de 2005, da Comissão de Minas e Energia da Câmara de Deputados (fls. 9/12), de autoria dos Senhores Deputados Federais Renato Casagrande e Ribamar Alves, encaminhada por meio do Ofício nº 562/2007 (fl. 1) assinado pelo então presidente da referida Comissão, Exmo. Senhor Deputado José Otávio Germano, que requer ao TCU a realização de auditoria operacional no Programa Luz para Todos – PLPT no Maranhão.

2. Por meio do Acórdão nº 881/2008- Plenário, de 14/5/2008, o atendimento da presente solicitação foi sobrestado tendo em vista a existência de processo conexo no Tribunal com o objetivo de apurar denúncia relacionada à execução do mesmo Programa também no estado do Maranhão (TC 017.075/2007-4).

3. Posteriormente, pelo Acórdão nº 286/2010, de 24/2/2010, o Tribunal levantou o sobrestamento destes autos e determinou a realização de auditoria operacional no âmbito do PLPT. A execução do trabalho de fiscalização foi necessária tendo em vista que os elementos constantes do TC 017.075/2007-4 não foram suficientes para atender integralmente a demanda da Comissão de Minas e Energia.

4. Nos termos das Portarias de fiscalização/Sefid nº 452 e 1325, a auditoria iniciou-se em 25/2/2010 com previsão de término em 27/8/10.

5. Na instrução de fls. 116/117, a Secretaria requer a prorrogação do prazo para o atendimento da solicitação do Congresso Nacional por 90 dias, nos termos do art. 15, § 2º, da Resolução – TCU nº 215, de 20 de agosto de 2008. Nesse contexto, a previsão da conclusão do relatório de auditoria por parte da unidade técnica seria ajustada para 01/10/2010.

6. Para justificar o pedido de prorrogação, a Secretaria argumenta, em síntese, que os prazos estipulados pela Portaria de fiscalização/Sefid nº 1325 não contemplaram a atividade de "validação da matriz de achados" prevista no Manual de Auditoria Operacional estabelecido por meio da Portaria-Segecex nº 4, de 26/2/2010.

7. É o relatório.

VOTO

Cuidam os autos de solicitação do Congresso Nacional, oriunda da Comissão de Minas e Energia da Câmara de Deputados, requerendo ao Tribunal a realização de auditoria operacional no Programa Luz para Todos – PLPT no estado do Maranhão.

2. Nesta oportunidade, examina-se requerimento da Sefid para que seja que seja prorrogado, por 90 dias, o prazo para o atendimento da presente Solicitação, nos termos do art. 15, § 2º da Resolução – TCU nº 215/2008. Registro que, também nos termos deste dispositivo, é de competência do Plenário desta Corte deliberar sobre esta questão.

3. Quanto à pertinência do pedido, não vejo óbices ao seu atendimento. Na forma proposta pela Sefid, a dilação no prazo estenderá em apenas um mês a conclusão dos trabalhos pela unidade técnica.

Superada a etapa de instrução, haverá tempo hábil para que o relatório seja apreciado pelo Tribunal e as conclusões encaminhadas à Comissão de Minas e Energia da Câmara de Deputados.

4. Relevante consignar, por fim, que, conforme assinalei no voto condutor do acórdão que determinou a realização da auditoria no PLPT (Acórdão nº 286/2010 – Plenário), esta fiscalização, além de atender demanda do Congresso Nacional, propiciará uma visão ampla acerca dos resultados finais alcançados pelo Programa, cujo encerramento está previsto para o final do ano de 2010. Ademais, destaco a materialidade do Programa Luz para Todos cuja previsão de dispêndios alcança aproximadamente R$ 12,7 bilhões.

Assim, voto por que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto ao Plenário.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 4 de agosto de 2010.

BENJAMIN ZYMLER
Relator

ACÓRDÃO Nº 1886/2010 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 028.492/2007-5.
1.1. Apenso: 017.075/2007-4
2. Grupo I – Classe II – Assunto: Solicitação do Congresso Nacional
3. Interessado: Câmara dos Deputados.
4. Órgão/Entidade: Agência Nacional de Energia Elétrica - MME.
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade: Sefid.
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de solicitação de realização de auditoria no Programa Luz para Todos – PLPT no estado do Maranhão, formulada pelo Deputado Federal José Otávio Germano, Presidente da Comissão de Minas e energia da Câmara dos Deputados.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. prorrogar, nos termos do art. 15, §2º, da Resolução-TCU nº 215/2008, por mais 90 dias, a contar 23/8/2010, o prazo para atendimento da presente Solicitação do Congresso Nacional, oriunda da Comissão de Minas e Energia da Câmara dos Deputados conforme Proposta de Fiscalização e Controle nº 64, de 2005 encaminhada ao Tribunal por meio do Ofício nº 562/2007;

9.2. autorizar à Sefid a prorrogação até 1/10/2010 do prazo para a conclusão da auditoria operacional no Programa Luz para Todos – PLPT determinada pelo Acórdão nº 286/2010 – Plenário;

9.3. encaminhar cópia deste Acórdão, bem como do relatório e do voto que o fundamentam, à Comissão de Minas e Energia da Câmara dos Deputados; e

9.4. retornar os autos à Sefid para que a unidade técnica prossiga a execução da fiscalização.

10. Ata n° 28/2010 – Plenário.
11. Data da Sessão: 4/8/2010 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1886-28/10-P.
13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Valmir Campelo (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler (Relator), Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.

13.2. Auditores presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

(Assinado Eletronicamente)
VALMIR CAMPELO
na Presidência

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO I – CLASSE V – Plenário
TC-008.137/2009-6
Natureza: Embargos de Declaração
Órgão: Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (Dnocs)
Interessado: Construtora Norberto Odebrecht S.A.
Advogado constituído nos autos: Rodrigo Jansen – OAB/RJ 111.830

SUMÁRIO: FISCOBRAS 2009. 2ª FASE DO PERÍMETRO DE IRRIGAÇÃO TABULEIROS LITORÂNEOS/PI. INDÍCIOS DE SOBREPREÇO EM ITENS DA OBRA. DETERMINAÇÃO PARA REAVALIAÇÃO DOS CUSTOS DESSES ITENS. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. CONHECIMNETO. PREÇOS GLOBAIS COMPATÍVEIS. PROVIMENTO. EXCLUSÃO DA DETERMINAÇÃO.

RELATÓRIO

Trata-se de auditoria realizada com o objetivo de prestar informações ao Congresso Nacional acerca da execução das obras de implantação da 2ª fase do Perímetro de Irrigação Tabuleiros Litorâneos no Piauí.

Dentre outras medidas, mediante o Acórdão 1515/2010, o Plenário desta Corte efetuou a seguinte determinação ao Dnocs:

"9.1.2. reavalie, possibilitando à empresa contratada o prévio contraditório, os preços dos itens de fornecimento do Contrato PGE nº 44/2002, considerando: i) a redução da alíquota total de ICMS aplicada a produtos originários dos estados do sul e sudeste, exceto Espírito Santo, com destino ao Piauí, que era de 17% à época da elaboração da proposta de preços e passou a ser de 10% com a edição do Decreto nº 11.142/2003 do Estado do Piauí; ii) os indícios de sobrepreço levantados pelo Departamento de Polícia Federal no fornecimento de tubos de ferro dúctil e aço carbono do contrato;"

Inconformada com a referida determinação, a Construtora Norberto Odebrecht S.A. interpôs os embargos de declaração ora analisados.

Argumenta a embargante que a determinação é contraditória, pois impõe a redução de itens contratados ao mesmo tempo em que é reconhecida a compatibilidade dos valores globais praticados com os preços de mercado.

É o relatório.

VOTO

Trata-se de embargos de declaração opostos pela Construtora Norberto Odebrecht S.A. em face do Acórdão 1515/2010-Plenário, mediante o qual foi apreciada auditoria realizada no projeto de

irrigação Tabuleiros Litorâneos (aproveitamento hidroagrícola de uma área total de 10.000 hectares nos municípios piauienses de Parnaíba e Buriti dos Lopes).

Estando presentes os requisitos de admissibilidade, entendo pertinente conhecer do recurso e adentrar-lhe o mérito.

Insurge-se o embargante contra o item seguinte 9.1.2 do Acórdão 1515/2010-Plenário, o qual determinou a reavaliação dos preços contratados em razão das seguintes ocorrências:

a) redução da alíquota total de ICMS aplicada a determinados produtos que era de 17% à época da elaboração da proposta de preços e passou a ser de 10% com a edição do Decreto 11.142/2003 do Estado do Piauí; e

b) indícios de sobrepreço levantados pelo Departamento de Polícia Federal no fornecimento de tubos de ferro dúctil e aço carbono do contrato;

Argumenta a recorrente que, como foi constatada a compatibilidade global dos preços contratados com aqueles de mercado, a redução dos valores de alguns itens implicaria o enriquecimento sem causa da Administração.

Quanto à compatibilidade dos preços globais praticados com aqueles de mercado, assim constou no voto condutor do acórdão impugnado:

"Enquanto o laudo da Polícia Federal atualizou os preços em relação à 11/2002, período da licitação, a equipe adotou como referencial 11/2008, época do início da execução do contrato. Nesse intervalo [entre a data da licitação - 11/2002 - e o início das obras – 11/2008] **a evolução dos preços do Sinapi e Sicro foi bastante superior aos do contrato**, corrigidos pelos índices previstos no acordo. Assim, curiosamente, **os preços dos serviços gerais de engenharia do contrato, que apresentavam um sobrepreço por ocasião da licitação, passaram a apresentar desconto no início da execução da obra.**

Analisado de forma global, o contrato não apresentou sobrepreço, mas a equipe de auditoria encontrou vários itens individuais com elevado sobrepreço ou desconto em relação aos sistemas de referência. Merece atenção particular os tubos de ferro dúctil e aço carbono, que apresentaram indícios significativos de sobrepreço." (grifei)

Com efeito, se os preços globais estão compatíveis com os de mercado, a existência de determinados itens com sobrepreço deve ser correspondida pela existência de itens cujos preços estão abaixo dos de mercado, havendo assim uma compensação entre os valores desses dois diferentes grupos de insumos. Assim, a redução dos valores dos itens com sobrepreço afetaria o equilíbrio econômico-financeiro da contratação e possibilitaria o auferimento de vantagens indevidas por parte da Administração.

Em situações da espécie, esta Corte atua no sentido de evitar o chamado 'jogo de planilha' quando da realização de aditivos contratuais. Essa, providência, aliás, foi adotada mediante o item 9.1.3 do acórdão embargado.

Outrossim, destaco que a análise da economicidade dos preços considerou os valores praticados em 2008, quando já vigoravam as atuais alíquotas de ICMS. Ou seja, eventuais benefícios para a contratada resultante da redução do imposto após a elaboração da licitação no exercício de 2002 foram absorvidos pelas atualizações dos valores contratados desde essa data até o exercício de 2008. Isso porque, como antes exposto, essas atualizações se mostraram inferiores às variações dos custos do Sinapi e Sicro.

Assim, afasta-se a aplicação do § 5º do art. 65 da Lei 8.666/93, que, não é demais lembrar, busca reestabelecer o equilíbrio econômico-financeiro da contratação.

Desta feita, entendo pertinente a exclusão da determinação contida no item 9.12 do Acórdão 1515/2010-Plenário e Voto por que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto ao Plenário.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em de 2010.

BENJAMIN ZYMLER

Relator

ACÓRDÃO Nº 1887/2010 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC-008.137/2009-6 (com 3 anexos)
1.1 Apenso: TC-015.587/2009-0
2. Grupo II, Classe de Assunto I – Embargos de Declaração
3. Órgão: Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (Dnocs)
4. Interessado: Construtora Norberto Odebrecht S.A.
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler
5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Benjamin Zymler
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: não atuou
8. Advogado constituído nos autos: Rodrigo Jansen – OAB/RJ 111.830

9. ACÓRDÃO:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de embargos de declaração opostos em face do Acórdão 1515/2010-Plenário, mediante o qual foi apreciada auditoria realizada no projeto de irrigação Tabuleiros Litorâneos (aproveitamento hidroagrícola de uma área total de 10.000 hectares nos municípios piauienses de Parnaíba e Buriti dos Lopes).

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. com fundamento no art. 34 da Lei 8.443/92, conhecer dos embargos de declaração opostos, para, no mérito, acolhê-los de forma a tornar insubsistente o item 9.1.2 do Acórdão 1515/2010-Plenário;

9.2. dar ciência do inteiro teor da presente deliberação ao interessado, à Procuradoria da República no Estado do Piauí, à Superintendência da Polícia Federal no Estado do Piauí e à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, esclarecendo a esta última que, relativamente ao empreendimento em questão, referente ao Programa de Trabalho nº 20.607.0379.1O21.00022 (LOA 2009), não foram detectadas até o presente momento irregularidades que ensejem a paralisação da obra ou o bloqueio de recursos;

9.3. arquivar o presente processo.

10. Ata n° 28/2010 – Plenário.
11. Data da Sessão: 4/8/2010 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1887-28/10-P.
13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Valmir Campelo (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler (Relator), Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.
13.2. Auditores presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

(Assinado Eletronicamente)
VALMIR CAMPELO
na Presidência

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário.
TC-012.047/2010-4.
Natureza: Representação.
Entidade: Banco do Brasil S.A.
Interessada: Nordeste Segurança e Transporte de Valores Bahia Ltda. (CNPJ nº 05.191.191/0001-30).
Advogado(s) constituído(s) nos autos: Bruno Moury Fernandes (OAB/PE 18.373), Leonardo Henrique Pires Lopes (OAB/PE 18.979), Claudio Roberto Marinho Campos Filho (OAB/PE 24.476), Benner Roberto Ranzan de Britto (OAB/PE 26.121), Francisco de Melo Antunes (OAB/PE 26.218) e Rafael Farias Loureiro Amorim (OAB/PE 24.992).
Sumário: REPRESENTAÇÃO. SUPOSTAS IRREGULARIDADES EM CERTAME LICITATÓRIO. SOLICITAÇÃO DE MEDIDA CAUTELAR. CONHECIMENTO. IMPROCEDÊNCIA. NEGATIVA DE CONCESSÃO DA CAUTELAR PLEITEADA. ARQUIVAMENTO DOS AUTOS.

RELATÓRIO

Adoto como parte integrante do relatório a instrução de fls. 127/140 – volume principal, elaborada no âmbito da 2ª Secretaria de Controle Externo (2ª Secex), com os ajustes de forma que julgo necessários:

"1. **IDENTIFICAÇÃO**

1.1. Representante: Nordeste Segurança e Transporte de Valores Bahia Ltda.

1.2. CNPJ: 05.191.191/0001-30

1.3. Endereço: Rua São Gonçalo nº 212, Cabula, Salvador-BA.

1.4. Licitação em análise: pregão eletrônico nº 2009/28685(8558), promovido pelo Banco do Brasil S.A.

1.5. Objeto da licitação: contratação de serviços de vigilância armada, compreendendo postos com cobertura ininterrupta, nos termos da legislação federal vigente, para dependências utilizadas pelo Banco do Brasil S.A. no estado da Bahia – Lotes 1,2,3,4,5 e 6, agrupados por mesorregião definida pelo Banco.

1.6. Valor estimado da contratação (considerando as quantidades mínimas, conforme planilhas constantes às folhas 1679/1684 – Anexo 1 – Volume 7:

a) Valor mensal: R$ 2.465.888,72 (dois milhões, quatrocentos e sessenta e cinco mil, oitocentos e oitenta e oito reais e setenta e dois centavos), para o somatório dos 06 (seis) lotes previstos no objeto da licitação.

b) Valor para 12 meses: R$ 29.590.664,64.

c) Valor para 30 meses: R$ 73.976.661,60.

1.7. Pregoeiro: Rene Marcelo de Carvalho Baffi (titular) e Antonio Augusto de Lima (suplente).

1.8. Admissibilidade: a peça deve ser conhecida como representação por preencher os requisitos estabelecidos no art. 113, § 1º, da Lei nº 8.666/93, c/c o art. 237, inc. VII, do RI/TCU.

2. HISTÓRICO

2.1. Em sua peça inicial de representação (fls. 01/20), a Empresa Nordeste Segurança e Transporte de Valores Bahia Ltda. relatou que, conforme decisão exarada nos autos do processo administrativo oriundo do Pregão Eletrônico nº 2009.28685(8558), o Banco do Brasil '*rejeitou a proposta da ora Representante, classificada como a melhor proposta do pregão, após processo de negociação em que impôs valor inexequível*', promovendo a sua desclassificação do certame.

2.1.1. Afirmou, ainda, que, com tal atitude, o Banco teria agido contra a lei por dois motivos: a) na medida em que confundiu o conceito de 'valor de referência' com 'valor máximo'; e b) quando 'instituiu uma espécie nova de licitação, forma híbrida entre pregão e leilão – ao convocar novas propostas das empresas, após o encerramento da fase de lances e classificação.

2.1.2. Neste contexto, a empresa Nordeste finalizou sua peça de representação requerendo ao Relator da matéria que:

'**(i) preliminarmente**, suspenda liminarmente a licitação em comento e/ou eventual contrato dela decorrente nos lotes 1 e 5;

(ii) no mérito, seja anulada a decisão que desclassificou a Nordeste Transporte de Valores Ltda., dando-se provimento a esta Representação para considerá-la vencedora dos lotes em comento, com os consectários legais decorrentes'. (grifos no original)

2.2. Em instrução inicial de folhas 85/89, as alegações da empresa representante quanto à existência de irregularidades nos procedimentos relativos ao Pregão Eletrônico nº 2009/28685(8558), foram sintetizadas em 03 (três) itens:

a) confusão entre os conceitos de valor de referência e valor máximo: o edital não estabeleceu nenhum limite máximo de preço. Assim, não caberia a desclassificação de proposta por apresentar preços acima de uma 'estimativa' que não era parte integrante do edital.

b) a inocorrência de preço excessivo: a empresa Nordeste não concorda com a alegação por parte do Banco do Brasil que sua a proposta estaria acima dos valores de mercado e com o fato de se considerar a mesma avaliação para todos os 06 (seis) lotes, que compõe o objeto da licitação, sem levar em conta as particularidades de cada um. Além disso, afirma que os valores das suas propostas estariam compatíveis com os valores praticados no contrato emergencial atualmente em vigor para o lote 5 (no qual ela própria é a prestadora de serviços).

c) a 'criação' de nova espécie de certame, em contrariedade à proibição legal constante do art. 22 § 8º da Lei nº 8.666/93: a representante alega que as fases do procedimento licitatório seriam bem definidas e não foram devidamente observadas pelo órgão licitante, sendo que 'a lei do pregão (Lei nº 10.520/02) é clara ao instituir fases como a de definição dos ofertantes – inicial – e de lances e classificação e da negociação'. Conforme sua interpretação, não caberia voltar a se discutir preço após a classificação das propostas apresentadas pelos licitantes, pois em tal situação '*o pregão converter-se-ia num leilão de 'quem oferece por menos'; o que, longe de garantir a melhor proposta, certamente levaria a ofertas temerárias no que tange a sua exequibilidade*'.

2.3. A análise realizada na referida instrução inicial concluiu pela inexistência dos requisitos para a concessão da medida cautelar requerida, bem como pela inexistência das alegadas irregularidades na condução do pregão eletrônico nº 2009/28685(8558), conforme transcrito a seguir:

'...

4.1. Trata-se de representação autuada em 06.05.2010, pela empresa Nordeste Segurança e Transporte de Valores Bahia Ltda, em desfavor do Banco do Brasil S.A., tendo em vista possíveis irregularidades na condução do pregão eletrônico nº 2009/28685(8558).

4.2. Cabe acrescentar que conforme documentos de fls. 45/84 (Ata da Licitação e Resumo da Licitação – obtidos em consulta realizada no site do Banco do Brasil na internet), a referida licitação na modalidade pregão já foi concluída, tendo sido já homologado o seu resultado final. Também conforme teor dos citados documentos, observamos que os lotes nºs 1, 2, 3, 4 e 6 foram adjudicados às empresas vencedoras, que se propuseram a contratar nas condições e preços estipulados conforme edital e estimativa de preços constante do processo licitatório (fls. 1639/1671 e 1678/1684 – Anexo 1 – Volume 7).

4.3.1. No que se refere especificamente aos lotes questionados na presente representação (lotes 1 e 5), temos que o lote 1 foi adjudicado à empresa Starvig, após negociação efetivada pelo pregoeiro diretamente com as empresas licitantes, conforme histórico de mensagens constante do Resumo de Licitação (fls. 77/80).

4.3.2. Quanto ao lote 5, verifica-se que a mesma empresa Starvig, no transcorrer da negociação efetivada pelo pregoeiro com os licitantes, manifestou interesse em contratar pelo valor proposto pelo Banco do Brasil. No entanto, tal contratação não pode ser efetivada em razão da limitação prevista no item 9.8.1 'a' do edital para que cada empresa licitante pudesse contratar no máximo 02 (dois) lotes. Desta forma, a empresa Starvig teve sua proposta desclassificada (pois era vencedora do lote 3 e arrematante do lote 1) e, consequentemente, o lote 5 não foi adjudicado a nenhum licitante, ficando na situação de 'fracassado', conforme Resumo da Licitação (fls. 81/84).

4.4. Quanto ao pedido de medida cautelar

*4.4.1. Consoante o art. 276 do Regimento Interno/TCU, o Relator poderá, em caso de urgência, de fundado receio de grave lesão ao Erário ou a direito alheio ou de risco de ineficácia da decisão de mérito, de ofício ou mediante provocação, adotar medida cautelar, determinando a suspensão do procedimento impugnado, até que o Tribunal julgue o mérito da questão. Tal providência deverá ser adotada quando presentes os pressupostos do **fumus boni iuris** e do **periculum in mora**.*

4.4.2. Analisando os elementos apresentados pela Representante, não se verifica a existência dos pressupostos acima mencionados:

*4.4.2.1. Com relação ao **periculum in mora**, não há o que considerar, visto que a licitação já se encontra finalizada e homologada, tendo o órgão licitante logrado contratar em condições e preços compatíveis com o edital e estimativas de preços contida nos autos do processo licitatório, após ter sido dada a oportunidade para a empresa representante e a mesma ter se recusado à aceitar tais condições. Por outro lado ainda se vislumbra o **periculum in mora reverso**, caso o Banco deixe de contratar com a empresa que ofereceu as condições exigidas, após o transcurso de um procedimento licitatório, onde foram observados os normativos pertinentes.*

4.4.2.2. No que se refere ao lote 5, observa-se, ainda que existe tempo hábil para o Banco do Brasil promover nova licitação específica para o mesmo, considerando-se que o contrato emergencial que atende o referido lote encontra-se em vigor até 24.07.2010, conforme informado pela própria empresa representante (que também é a atual contratada).

*4.4.2.3. Também não se observa a existência do **fumus boni iuris**, visto que as alegações quanto a existência de irregularidades se limitaram ao cunho genérico, não sendo apresentado nenhum elemento que efetivamente pudesse se caracterizar como indício de irregularidade.*

*4.5. **Quanto ao mérito da questão***

4.5.1. No que se refere ao mérito, observamos que, conforme comentado no tópico 2.6, as alegações da empresa representante estariam sintetizadas em 03 (três) itens, cuja análise será realizada a seguir, considerando a existência de elementos suficientes nos presentes autos.

a) confusão entre os conceitos de valor de referência e valor máximo: o edital não estabeleceu nenhum limite máximo de preço e a indevida desclassificação de proposta por apresentar preços acima de uma 'estimativa' que sequer fez parte do edital.

***Análise**: Trata-se de uma questão meramente formal. A nomenclatura utilizada nos parece de pouca importância no presente caso. Contudo, importante observar que as planilhas contendo a estimativa de preços (fls. 1678/1684) contemplam os seguintes termos e respectivos valores para cada lote licitado: 'previsão de dispêndio', 'previsão mensal de dispêndio', 'previsão do contrato em 12 meses' e 'previsão do contrato em 30 meses'. Além disso, no texto da mensagem eletrônica que encaminha tais planilhas (fl. 1678), consta que as mesmas seriam 'planilhas de preços a serem utilizadas para a nova contratação' e que deveriam servir como 'parâmetro'. Desta forma, resta comprovada a importância das estimativas de preços elaboradas para cada lote a ser licitado e a legitimidade quanto à utilização das mesmas como referência pelo pregoeiro, não se configurando qualquer irregularidade quanto ao assunto em questão.*

b) a inocorrência de preço excessivo: a empresa Nordeste não concorda com a alegação, por parte do Banco do Brasil, de que a sua proposta estaria acima dos valores de mercado e com o fato de se considerar a mesma avaliação para todos os 06 (seis) lotes, sem levar em conta as particularidades de cada um. Além disso, afirma que os valores das suas propostas estariam compatíveis com os

valores praticados no contrato emergencial atualmente em vigor para o lote 5 (no qual ela própria é a prestadora de serviços).

***Análise**: No item 'a' supra, já foi avaliada a legitimidade quanto à utilização das planilhas como referência de preços, por parte do Banco do Brasil. Tais preços poderiam ser considerados compatíveis à medida que compareceram empresas dispostas a contratar pelos referidos valores. Quanto ao preço praticado no contrato emergencial atualmente em vigor para o lote 5, o mesmo não poderia ser utilizado como parâmetro, pois conforme a própria empresa representante comenta em sua peça de representação, o Banco considera tal preço elevado, exatamente 'por ser decorrente de um contrato emergencial'. Assim, também quanto a este ponto, não se observaria a alegada irregularidade.*

c) a 'criação' de nova espécie de certame, em contrariedade à proibição legal constante do art. 22 § 8º da Lei nº 8.666/93: a representante alega que as fases do procedimento licitatório seriam bem definidas e não foram devidamente observadas pelo órgão licitante, sendo que 'a lei do pregão (Lei nº 10.520/02) é clara ao instituir fases como a de definição dos ofertantes – inicial – e de lances e classificação e da negociação. Conforme sua interpretação, não caberia voltar a se discutir preço após a classificação das propostas apresentadas pelos licitantes, pois em tal situação 'o pregão converter-se-ia num leilão de 'quem oferece por menos'; o que, longe de garantir a melhor proposta, certamente levaria a ofertas temerárias no que tange a sua exequibilidade'.

***Análise**: Quanto a esta questão, entendemos que também não assiste razão à empresa representante, pois a fase de negociação é prevista no § 8º do art. 24 do Decreto nº 5.450/2005, que dispõe o seguinte: 'após o encerramento da etapa de lances da sessão pública, o pregoeiro poderá encaminhar, pelo sistema eletrônico, contraproposta ao licitante que tenha apresentado lance mais vantajoso, para que seja obtida melhor proposta, observado o critério de julgamento, não se admitindo negociar condições diferentes daquelas previstas no edital'. Além disso, temos que o § 5º do art. 25, do mesmo decreto determina que 'se a proposta não for aceitável ou se o licitante não atender às exigências habilitatórias, o pregoeiro examinará a proposta subseqüente e, assim sucessivamente, na ordem de classificação, até a apuração de uma proposta que atenda ao edital'.*

2.4. Desta forma foi efetivada proposta de encaminhamento, nos seguintes termos (fl. 89):

'...

a) conhecer a presente representação, nos termos do art. 113, § 1º, da Lei nº 8.666/93, c/c o art. 237, inc. VII, do RI/TCU;

b) não conceder a medida cautelar requerida, em razão da ausência dos requisitos necessários.

c) que, no mérito, a presente representação seja julgada improcedente.

d) que seja encaminhada cópia da decisão que vier a ser proferida à empresa representante e ao Banco do Brasil.

e) o arquivamento dos autos'.

2.5. Após os despachos do Sr. Gerente da 2ª Divisão Técnica e do Sr. Secretário da 2ª Secex, os presentes autos foram encaminhados ao Sr. Ministro-Relator da matéria.

2.6. Contudo, ante novos elementos acostados aos autos pela empresa Nordeste Segurança e Transporte de Valores Bahia Ltda (Doc. 0000447556221 - fls. 97/101), o processo foi restituido a esta Unidade Técnica para análise e manifestação, conforme despacho do Sr. Ministro-Relator, constante à folha 96.

2.7. Desta forma, foi elaborada nova instrução no âmbito desta 2ª Secex (fls. 102/108), onde se procedeu à análise das questões abordadas pela empresa representante no novo documento autuado neste Tribunal, nos seguintes termos:

'...

a) 'ausência da previsão em edital de preço máximo e a não publicidade da estimativa de preços', conforme previsto em jurisprudência do TCU (Acórdãos 914/2008-Primeira Câmara, 1090/2007-Plenário, 1557/2009-Plenário, 1046/2008-Plenário, 1178/2008-Plenário).

***Análise**: Os Acórdãos 914/2008-Primeira Câmara, 1090/2007-Plenário, 1557/2009-Plenário, 1046/2008-Plenário, referem-se a procedimentos licitatórios levados a efeito nos termos da Lei nº 8.666/93.*

No que se refere especificamente à licitação na modalidade pregão, os procedimentos são regidos pela Lei nº 10.520/2002. Quanto a este assunto, transcrevemos trecho de voto do Ministro-Relator, contido no Acórdão 114/2007-Plenário:

'...

5. A primeira questão suscitada pela representante diz respeito à ausência de critérios mínimos para a fixação do preço máximo dos serviços licitados, sem a divulgação, no edital, do orçamento previsto e do preço máximo a ser aceito pelo Banco, o que impediria a formulação de propostas adequadas, competitivas e exeqüíveis.

6. A Lei nº 10.520/02, que institui o pregão, estabelece que a fase preparatória dessa modalidade de licitação observará a inclusão, nos autos do procedimento, dentre outros itens, do orçamento dos bens ou serviços a serem licitados (artigo 3º, inciso III).

7. O artigo 4º, inciso III, do mesmo diploma legal, determina que, do edital, deverão constar todos os elementos definidos na forma do inciso I do artigo 3º, as normas que disciplinarem o procedimento e a minuta do contrato, quando for o caso.

8. O supracitado inciso I do artigo 3º estabelece, por sua vez, que 'a autoridade competente justificará a necessidade de contratação e definirá o objeto do certame, as exigências de habilitação, os critérios de aceitação das propostas, as sanções por inadimplemento e as cláusulas do contrato, inclusive com fixação dos prazos para fornecimento'.

9. Não se afigura cabível, portanto, defender a aplicabilidade da Lei nº 8.666/93, uma vez que esta norma somente é aplicável aos pregões de forma subsidiária e que, em relação a este tópico, a norma específica possui disciplinamento próprio, o qual afasta a Lei de Licitações e Contratos.

10. Na hipótese vertente, o Banco do Brasil afirmou que seus processos de compras e alienações contêm estimativas de preço elaboradas conforme a Lei. Ademais, a planilha de custos, individualizada por modalidade de cartão e cada componente de preço de materiais e serviços, estaria inserida no bojo do processo.

11. O fato de essa planilha ter sido inserida no edital sem o preenchimento dos valores não traduz prática que viola os dispositivos legais atinentes à matéria. Como visto, na licitação na modalidade pregão, o orçamento estimado em planilhas e preços unitários não constitui um dos elementos obrigatório do edital, devendo estar inserido obrigatoriamente no bojo processo relativo ao certame. Ficará a critério do gestor, no caso concreto, a avaliação da oportunidade e conveniência de incluir esse orçamento no edital ou de informar, no ato convocatório, a sua disponibilidade aos interessados e os meios para obtê-lo.

12. Esse tem sido o entendimento exarado por este Tribunal em recentes decisões acerca da matéria, ex vi dos Acórdãos nº 1.925/2006-Plenário e 201/2006-Segunda Câmara.

13. Assim, não merecem prosperar as alegações da representante quanto a esse aspecto

...'.

Quanto ao Acórdão 1178/2008-Plenário, verifica-se, conforme o trecho transcrito pela própria representante, que se trata de 'recomendação' e não de 'determinação' expedida pelo Tribunal. Ainda assim, tal recomendação é no sentido de que se 'avalie a conveniência de divulgar os preços estimados', o que deixaria tal providência no âmbito estritamente discricionário do administrador.

Desta forma, não procedem as argumentações da representante quanto a esta questão.

b) 'a Secex-2, por sua vez, entendeu no presente caso concreto que estimativa de preço seria a mesma coisa de preço máximo, alegando se tratar de simples problema de nomenclatura, o que não é verdade, conforme já devidamente demonstrado'.

***Análise**: Tal afirmativa não é verdadeira. Em nenhum momento a Secex-2 afirmou que estimativa de preço seria a mesma coisa de preço máximo. A análise foi no sentido de que seria uma questão meramente formal, onde a nomenclatura seria de pouca importância e o que realmente*

importaria seria a utilização das estimativas de preços elaboradas pelo Banco do Brasil como referência para a contratação, conforme o texto transcrito a seguir:

'Trata-se de uma questão meramente formal. A nomenclatura utilizada nos parece de pouca importância no presente caso. Contudo, importante observar que as planilhas contendo a estimativa de preços (fls. 1678/1684), contemplam os seguintes termos e respectivos valores para cada lote licitado: 'previsão de dispêndio', 'previsão mensal de dispêndio', 'previsão do contrato em 12 meses' e 'previsão do contrato em 30 meses'. Além disso, no texto da mensagem eletrônica que encaminha tais planilhas (fl. 1678), consta que as mesmas seriam 'planilhas de preços a serem utilizadas para a nova contratação' e que deveriam servir como 'parâmetro'. Desta forma, resta comprovada a importância das estimativas de preços elaboradas para cada lote a ser licitado e a legitimidade quanto à utilização das mesmas como referência pelo pregoeiro, não se configurando qualquer irregularidade quanto ao assunto em questão'.

Desta forma, não procedem as argumentações da representante quanto a esta questão.

c) 'a jurisprudência dessa Corte de Contas é no sentido de que a fixação de preço máximo em edital é obrigação do gestor e não sua faculdade', sendo que 'esse TCU recomenda, sugere e determina que a estimativa de preço também seja alvo de publicidade, razão pela qual independentemente de ser ou não institutos distintos, o fato é que, no presente caso, nem o preço máximo constou do edital e nem a estimativa de preço constou do instrumento convocatório ou de qualquer de seus anexos'.

***Análise**: Conforme já comentado no item 'a' supra, a jurisprudência citada pela empresa representante refere-se a Lei nº 8.666/93, enquanto que o normativo que rege a licitação na modalidade pregão é a Lei nº 10.520/2002.*

Desta forma não procedem as argumentações da representante também quanto a esta questão.

d) solicitação de juntada da planilha encaminhada em anexo às novas alegações.

***Análise**: A mera juntada da planilha elaborada pela empresa representante, sem maiores comentários sobre o que deve ser avaliado em tal planilha, nada acrescenta de novo aos presentes autos'.*

2.8. Após os despachos da Sra. Gerente da 2ª Divisão Técnica, em substituição, e do Sr. Secretário da 2ª Secex (fls. 108 e 108-verso), os presentes autos foram encaminhados ao Sr. Ministro-Relator da matéria.

2.9. Não obstante, conforme despacho do Sr. Ministro-Relator, constante à folha 109, os presentes autos foram novamente restituídos a esta 2ª Secretaria de Controle Externo, para que fosse providenciada a análise de nova documentação encaminhada pela empresa Nordeste, que foi juntada aos presentes autos (Doc. nº 0000447543009 – fls. 110/125).

3. ANÁLISE

3.1. Considerando-se o teor das alegações contidas no novo documento juntado aos presentes autos, apresentaremos, a seguir, a análise dos questionamentos nele presentes.

3.2. Preliminarmente, cabe ressaltar que, no supracitado Doc. nº 0000447543009, a empresa Nordeste apresenta contra-argumentos para cada um dos seguintes itens já previamente analisados na instrução inicial, contida às fls. 85/89:

'...

a) confusão entre os conceitos de valor de referência e valor máximo: o edital não estabeleceu nenhum limite máximo de preço. Assim, não caberia a desclassificação de proposta por apresentar preços acima de uma 'estimativa' que não era parte integrante do edital.

b) a inocorrência de preço excessivo: a empresa Nordeste não concorda com a alegação por parte do Banco do Brasil que sua a proposta estaria acima dos valores de mercado e com o fato de se considerar a mesma avaliação para todos os 06 (seis) lotes, que compõe o objeto da licitação, sem levar em conta as particularidades de cada um. Além disso, afirma que os valores das suas propostas estariam compatíveis com os valores praticados no contrato emergencial atualmente em vigor para o lote 5 (no qual ela própria é a prestadora de serviços).

c) a 'criação' de nova espécie de certame, em contrariedade à proibição legal constante do art. 22 § 8º da Lei nº 8.666/93: a representante alega que as fases do procedimento licitatório seriam bem definidas e não foram devidamente observadas pelo órgão licitante, sendo que 'a lei do pregão (Lei nº 10.520/02) é clara ao instituir fases como a de definição dos ofertantes – inicial – e de lances e classificação e da negociação. Conforme sua interpretação, não caberia voltar a se discutir preço após a classificação das propostas apresentadas pelos licitantes, pois em tal situação 'o pregão converter-se-ia num leilão de 'quem oferece por menos'; o que, longe de garantir a melhor proposta, certamente levaria a ofertas temerárias no que tange a sua exequibilidade'.

3.2.1. Desta forma, tornaremos a analisar tais itens, à luz da análise contida na citada instrução inicial e dos contra-argumentos apresentados pela empresa Nordeste.

3.3. Quanto ao pedido de medida cautelar

3.3.1. Na instrução inicial, verificou-se a inexistência dos pressupostos necessários para a concessão da medida cautelar requerida, em análise efetivada nos seguintes termos:

'*Com relação ao **periculum in mora**, não há o que considerar, visto que a licitação já se encontra finalizada e homologada, tendo o órgão licitante logrado contratar em condições e preços compatíveis com o edital e estimativas de preços contida nos autos do processo licitatório, após ter sido dada a oportunidade para a empresa representante e a mesma ter se recusado a aceitar tais condições. Por outro lado ainda se vislumbra o **periculum in mora reverso**, caso o Banco deixe de contratar com a empresa que ofereceu as condições exigidas, após o transcurso de um procedimento licitatório, onde foram observados os normativos pertinentes.*

*No que se refere ao lote 5, observa-se, ainda, que existe tempo hábil para o Banco do Brasil promover nova licitação específica para o mesmo, considerando-se que o contrato emergencial que atende o referido lote encontra-se em vigor até 24.07.2010, conforme informado pela própria empresa representante (que também é a atual contratada).Também não se observa a existência do **fumus boni iuris**, visto que as alegações quanto à existência de irregularidades se limitaram ao cunho genérico, não sendo apresentado nenhum elemento que efetivamente pudesse se caracterizar como indício de irregularidade.*

Contra-argumentos apresentados pela empresa representante:

Nos contra-argumentos apresentados a representante tece os seguintes comentários:

'Ao contrário do que afirmou a Secex-2 na sua proposta de mérito, todos os requisitos para a concessão da medida cautelar estão presentes. O perigo da demora, tendo em vista a iminência do Banco do Brasil contratar com outra empresa que se valeu de irregularidades procedimentais ocorridas no certame e a fumaça do bom direito que se evidencia pelos próprios argumentos já trazidos na Representação' (grifos no original)

Análise: Como se pode verificar, nada de novo foi acrescentado pela empresa representante, que se limitou, novamente, a fazer declarações de cunho genérico, sem acrescentar nenhum elemento objetivo.

Desta forma, permanece válida a análise efetuada na instrução inicial, onde se conclui pela não concessão da medida cautelar requerida.

3.4. Quanto ao mérito da questão

3.4.1. Análise dos contra-argumentos apresentados pela empresa Nordeste para cada um dos itens já previamente analisados na instrução inicial:

a) *'confusão entre os conceitos de valor de referência e valor máximo: o edital não estabeleceu nenhum limite máximo de preço. Assim, não caberia a desclassificação de proposta por apresentar preços acima de uma 'estimativa' que não era parte integrante do edital'.*

Contra-argumentos apresentados pela empresa representante:

Nos contra-argumentos apresentados a representante tece os seguintes comentários:

'*Valor de referência e valor máximo: erro da Secex-2 ao considerar mero problema de nomenclatura. Institutos distintos. Violação ao Princípio da Publicidade e da Vinculação ao Edital.*

Quanto ao primeiro dos principais argumentos (item 'a' supra), afirmou a Secex-2 na sua equivocada proposta de fls. 85/89, o seguinte: 'Trata-se de uma questão meramente formal. A nomenclatura utilizada não tem importância. A planilha contendo a estimativa de preços contempla termos como 'previsão de dispêndio', 'previsão mensal de dispêndio', previsão do contrato em 12 meses', etc... Além disso, no texto da mensagem eletrônica que encaminha tais planilhas consta que 'são planilhas de preços a serem utilizadas para a nova contratação' e que deveriam servir de 'parâmetro'. Desta forma, conclui pela importância das estimativas de preços elaboradas para cada lote a ser licitado e a legitimidade quanto à utilização das mesmas como referência pelo pregoeiro, não se configurando qualquer irregularidade'.

A representante prossegue em seus comentários, afirmando não assistir razão à Secex-2, pois *'não se trata de questão formal'* e que *'estimativa de preço é uma coisa e limite de preço máximo é outra'*. Assim, considera que o principal argumento, qual seja, a ausência do preço máximo no edital, não foi enfrentado por esta Secex-2.

Para embasar suas argumentações, a representante cita dispositivos da Lei de Licitações (art. 40, inciso X, art. 44 e art. 48, inciso II), bem como textos de jurisprudência desta Corte de Contas (Acórdãos 914/2008-Primeira Câmara e Acórdão 1090/2007-Plenário).

Acrescenta, ainda, que *'não havendo qualquer previsão no edital quanto a preços máximos, não há o que se falar em desclassificação, sob a alegação de supostos preços excessivos'*, que *'não cabe julgamento subjetivo pautado em informações sigilosas não previstas no edital'*, que *'estimativa de preços e limite de preço máximo são questões completamente distintas'* e que a *'limitou-se a Secex-2 a invocar a planilha de folhas 1677/1684 que, saliente-se, jamais fez parte do edital'*.

Análise: Novamente a representante não age de forma adequada, ao alterar o texto da instrução inicial desta Secex-2, que foi citado 'entre aspas', com o seu conteúdo modificado. Ao mesmo tempo, faz afirmativas que não correspondem ao texto original da instrução. Tal atitude já foi observada na instrução de fls. 102/108, tornando a se repetir nesta ocasião.

Em nenhum momento a Secex-2 afirmou que estimativa de preço seria a mesma coisa de preço máximo. A análise foi no sentido de que seria uma questão meramente formal, onde a nomenclatura seria de pouca importância no caso em análise e o que realmente importaria seria a utilização das estimativas de preços elaboradas pelo Banco do Brasil como referência para a contratação, conforme o texto original da instrução, transcrito a seguir:

'Trata-se de uma questão meramente formal. A nomenclatura utilizada nos parece de pouca importância no presente caso. Contudo, importante observar que as planilhas contendo a estimativa de preços (fls. 1678/1684), contemplam os seguintes termos e respectivos valores para cada lote licitado: 'previsão de dispêndio', 'previsão mensal de dispêndio', 'previsão do contrato em 12 meses' e 'previsão do contrato em 30 meses'. Além disso, no texto da mensagem eletrônica que encaminha tais planilhas (fl. 1678), consta que as mesmas seriam 'planilhas de preços a serem utilizadas para a nova contratação' e que deveriam servir como 'parâmetro'. Desta forma, resta comprovada a importância das estimativas de preços elaboradas para cada lote a ser licitado e a legitimidade quanto à utilização das mesmas como referência pelo pregoeiro, não se configurando qualquer irregularidade quanto ao assunto em questão'.

Quanto à alegação de ausência do preço máximo no edital, tal tema já foi devidamente enfrentado por esta Secex-2, na supracitada intrução de folhas 102/108, onde se comentou quanto ao fato de os dispositivos legais e a jurisprudência citada pela representante se referirem a procedimentos licitatórios levados a efeito nos termos da Lei nº 8.666/93.

No que se refere especificamente à licitação na modalidade pregão, os procedimentos são regidos pela Lei nº 10.520/2002. Quanto a este assunto, transcrevemos trecho de voto do Ministro-Relator, contido no Acórdão 114/2007-Plenário, que bem esclarece a questão:

'...

5. A primeira questão suscitada pela representante diz respeito à ausência de critérios mínimos para a fixação do preço máximo dos serviços licitados, sem a divulgação, no edital, do orçamento

previsto e do preço máximo a ser aceito pelo Banco, o que impediria a formulação de propostas adequadas, competitivas e exeqüíveis.

6. A Lei nº 10.520/02, que institui o pregão, estabelece que a fase preparatória dessa modalidade de licitação observará a inclusão, nos autos do procedimento, dentre outros itens, do orçamento dos bens ou serviços a serem licitados (artigo 3º, inciso III).

7. O artigo 4º, inciso III, do mesmo diploma legal, determina que, do edital, deverão constar todos os elementos definidos na forma do inciso I do artigo 3º, as normas que disciplinarem o procedimento e a minuta do contrato, quando for o caso.

8. O supracitado inciso I do artigo 3º estabelece, por sua vez, que 'a autoridade competente justificará a necessidade de contratação e definirá o objeto do certame, as exigências de habilitação, os critérios de aceitação das propostas, as sanções por inadimplemento e as cláusulas do contrato, inclusive com fixação dos prazos para fornecimento'.

9. Não se afigura cabível, portanto, defender a aplicabilidade da Lei nº 8.666/93, uma vez que esta norma somente é aplicável aos pregões de forma subsidiária e que, em relação a este tópico, a norma específica possui disciplinamento próprio, o qual afasta a Lei de Licitações e Contratos.

10. Na hipótese vertente, o Banco do Brasil afirmou que seus processos de compras e alienações contêm estimativas de preço elaboradas conforme a Lei. Ademais, a planilha de custos, individualizada por modalidade de cartão e cada componente de preço de materiais e serviços, estaria inserida no bojo do processo.

11. O fato de essa planilha ter sido inserida no edital sem o preenchimento dos valores não traduz prática que viola os dispositivos legais atinentes à matéria. Como visto, na licitação na modalidade pregão, o orçamento estimado em planilhas e preços unitários não constitui um dos elementos obrigatório do edital, devendo estar inserido obrigatoriamente no bojo processo relativo ao certame. Ficará a critério do gestor, no caso concreto, a avaliação da oportunidade e conveniência de incluir esse orçamento no edital ou de informar, no ato convocatório, a sua disponibilidade aos interessados e os meios para obtê-lo.

12. Esse tem sido o entendimento exarado por este Tribunal em recentes decisões acerca da matéria, ex vi dos Acórdãos nº 1.925/2006-Plenário e 201/2006-Segunda Câmara.

13. Assim, não merecem prosperar as alegações da representante quanto a esse aspecto ...'.

Verifica-se, ainda, que é totalmente descabida a afirmativa de que *'não cabe julgamento subjetivo pautado em informações sigilosas não previstas no edital'.* Primeiro pelo fato de, conforme exposto acima, não existir a obrigatoriedade de as estimativas de preço constarem do edital. Segundo, em razão de que tais informações não podem ser consideradas como sigilosas, pois estão inseridas nos autos de processo administrativo autuado no âmbito interno do Banco do Brasil, ao qual a empresa representante teve pleno acesso, tanto que juntou cópia do mesmo aos autos do processo relativo a esta representação (Anexo 1 – Volumes 1 a 8). Acrescente-se, ainda, que a própria representante relata, na sua peça inicial de fls. 01/20, ter sido informada dos preços estimados pelo Banco para a referida contratação, durante toda fase de negociação levada a efeito pelo pregoeiro do certame.

Desta forma, não procedem as argumentações da representante quanto à questão contida neste item.

b) 'a inocorrência de preço excessivo: a empresa Nordeste não concorda com a alegação por parte do Banco do Brasil que sua a proposta estaria acima dos valores de mercado e com o fato de se considerar a mesma avaliação para todos os 06 (seis) lotes, que compõe o objeto da licitação, sem levar em conta as particularidades de cada um. Além disso, afirma que os valores das suas propostas estariam compatíveis com os valores praticados no contrato emergencial atualmente em vigor para o lote 5 (no qual ela própria é a prestadora de serviços)'.

Contra-argumentos apresentados pela empresa representante:

Nos contra-argumentos apresentados a representante tece os seguintes comentários:

'Da inocorrência de apresentação de preço excessivo por parte da Demandante.

Outro ponto argumentado pela Demandante foi a inocorrência de preço excessivo. Foi alegado pela Vindicante que a afirmativa do Banco do Brasil de que os valores apresentados estariam acima dos valores de mercado é errônea.

A Secex-2 na sua proposta de fls. 85/89 discordou dos argumentos da ora Demandante. Argumentou que os preços fixados pelo BB poderiam ser considerados compatíveis à medida que compareceram empresas dispostas a contratar pelos referidos valores. Alega ainda que todo o contrato emergencial é de preço elevado e, portanto, não pode ser utilizado tal preço como parâmetro pela Nordeste.

Mais uma vez não assiste razão à Secex-2. O fato de terem comparecido empresas dispostas a contratar pelos preços praticados pelo BB não significa que esses preços sejam exequíveis. A maioria dos licitantes na ocasião da negociação com o Banco, afirmou taxativamente se tratar de valores inexequíveis. O contrato emergencial em comento não contempla valores excessivos, o que já foi demonstrado no nosso recurso administrativo. E através de cálculos já apresentados, na nossa Representação 'Administrativa', foi claramente apontado que os valores propostos pelo BB na negociação são realmente inexequíveis.

Comprovado restou, tecnicamente, e de forma analítica, através de PLANILHAS DE CUSTOS colacionada pela Demandante, cujo teor segue em anexo (Anexo I) como se aqui estivesse transcrito, que os preços propostos pelo banco são totalmente inexequíveis, ou seja, IMPOSSÍVEL de realizar tais serviços de forma LEGAL, cumprindo as legislações pertinentes que regulamentam essa atividade. Não se trata de mera alegação, mas de comprovado FATO, demonstrado através de PLANILHAS DE CUSTOS. Várias empresas também expressaram essa inexequibilidade de forma explícita no site do banco, durante o 'leilão' que o banco promoveu após os lances.

Ademais, conclui-se que as peculiaridades de cada lote impedem que um sirva de referência a outro. Outro fator relevante é o fato de que o preço apresentado na última proposta da Nordeste encontra-se IGUAL ao atualmente praticado. Com efeito, a ATUAL prestadora desses serviços é a própria Nordeste BAHIA (LOTE 05), sendo o mesmo quantitativo de postos licitados, no valor de R$ 473.881,52 para o lote 05.

Portanto, a 'estimativa' do banco está INFERIOR em 11,50% ao preço atualmente praticado; ou seja, diferença tão expressiva para serviços de vigilância caracteriza que não houve critério para essa aferição.

Como é que o próprio Banco paga valores em determinados contratos vigentes (2009/8558-0468 no lote 05) para os mesmos serviços e estima mais de 11% de redução? É o caso de se perguntar se o preço atual estaria superfaturado.

A resposta é NÃO, pois já foi comprovado, matematicamente, através das respectivas planilhas de custos, que essa estimativa que o Banco do Brasil quer impor é totalmente inexequível, impossível de se realizar tais serviços de forma legal.

O Banco do Brasil afirma que o preço atual é mais elevado por ser decorrente de um contrato emergencial. Todavia, olvida que esta é terceira dispensa sucessiva, com preços decrescentes em virtude da amortização dos custos de mobilização/desmobilização, o que comprova a atualidade desse preço em relação ao mercado, haja vista já terem decorrido, desde a dispensa inicial, novos aumentos de insumos básicos, nomeadamente salários.

Portanto, também por isso, os argumentos da Secex-2 devem ser, data vênia, desconsiderados por esse Ilustre Ministro, ou, em última hipótese, suscita a Demandante que solicite aos respeitáveis técnicos da Secex-2 que enfrentem a questão diretamente, dispondo acerca da exequibilidade'.

Análise: A empresa representante continua a agir de forma não adequada, ao distorcer o teor da instrução elaborada no âmbito da Secex-2 e ao solicitar que esta Unidade Técnica enfrente a questão diretamente, quando na verdade é a própria representante que não enfrenta a questão diretamente, ao promover apenas alegações genéricas e superficiais, sem apresentar nenhum elemento objetivo que realmente possa levar ao convencimento de que lhe compete razão quanto aos fatos alegados, em especial quanto à inexequibilidade dos preços praticados pelo Banco do Brasil.

A planilha a que ela se refere não acompanhou esta documentação de fls. 110/125, tendo sido encaminhada à parte, junto com a documentação de folhas 97/101.

Não obstante, conforme já analisado na instrução de fls. 102/108, *'a mera juntada da planilha elaborada pela empresa representante, sem maiores comentários sobre o que deve ser avaliado em tal planilha, nada acrescenta de novo aos presentes autos'.*

De fato, a representante não apontou quais os itens ou valores que deveriam ser questionados, tomando por base a planilha juntada por ela aos presentes autos (fl. 101) ou mesmo as estimativas de custo do Banco do Brasil.

O único comentário acerca dos itens componentes da planilha juntada pela representante consiste em uma 'nota de rodapé', onde consta um texto nos seguintes termos:

'Nas PLANILHAS DE CUSTOS acima (preços inexequíveis) tivemos que ZERAR vários itens substanciais e necessários a execução de tais serviços, a fim de obter o valor contra-proposto pelo BB, o que caracteriza a total deficitariedade dos preços contra-propostos por esse banco, cujos valores não ressarci os custos inerentes a execução de tais serviços' (sic)

Tal comentário não esclarece quais seriam os ditos itens que foram 'zerados', se os mesmos seriam obrigatórios (e em caso positivo, o motivo da obrigatoriedade), bem como os custos (valores) de tais itens.

Ao mesmo tempo não se esclarece quanto à adequação dos valores cotados para os demais itens, em especial quanto ao item 'encargos sociais', que incrementa um percentual de 81,36% sobre o 'valor total da remuneração', sem especificar as parcelas que compõe tal item.

Nesta situação, não se pode compreender como a representante pode alegar que '*já foi comprovado, matematicamente, através das respectivas planilhas de custos, que essa estimativa que o Banco do Brasil quer impor é totalmente inexequível'.* Tal assertiva não condiz com a realidade, à medida que não foi apresentado nenhum argumento objetivo, muito menos a alegada comprovação matemática.

Desta forma, não procedem as argumentações da representante quanto a esta questão.

c) a 'criação' de nova espécie de certame, em contrariedade à proibição legal constante do art. 22, § 8º, da Lei nº 8.666/93: a representante alega que as fases do procedimento licitatório seriam bem definidas e não foram devidamente observadas pelo órgão licitante, sendo que 'a lei do pregão (Lei nº 10.520/02) é clara ao instituir fases como a de definição dos ofertantes – inicial – e de lances e classificação e da negociação. Conforme sua interpretação, não caberia voltar a se discutir preço após a classificação das propostas apresentadas pelos licitantes, pois em tal situação '*o pregão converter-se-ia num leilão de 'quem oferece por menos'; o que, longe de garantir a melhor proposta, certamente levaria a ofertas temerárias no que tange a sua exequibilidade*'.

Contra-argumentos apresentados pela empresa representante:

'Da ilegalidade da negociação havida após classificação, sem justificativa embasada do Pregoeiro.

Outro argumento trazido pela Demandante foi o de que o Banco do Brasil inovou, criando nova espécie de certame, em contrariedade à proibição legal constante no art. 22, parágrafo oitavo da Lei 8666/93. A Lei do Pregão é clara ao instituir fases como a definição dos ofertantes, e de lances, classificação e negociação. Não caberia voltar a discutir preços após a classificação das propostas, sem que houvesse previsão em edital de preço máximo, pois em tal situação o pregão converter-se-ia num leilão de quem oferecesse por menos, tudo isso após a fase competitiva.

Seria possível sim a negociação com a Licitante adjudicante, no caso a Nordeste Segurança de Valores, desde que houvesse previsão em edital do preço máximo.

A instauração da negociação com o licitante vencedor deve ser antecedida de justificativa formal do pregoeiro, indicando os motivos e fundamentos objetivos pelos quais reputa cabível desenvolver tentativas à melhoria das condições ofertadas.

Ocorre que no presente caso não há justificativa, na medida em que a busca do Pregoeiro foi por um suposto preço máximo não constante do instrumento vinculativo, qual seja, o Edital. Se não há

previsão em edital de preço máximo (e isto está provado), não é possível a negociação com quem apresentou menor preço. A negociação, portanto, é possível desde que fundamentada. No presente caso, não há qualquer fundamentação ou embasamento para a referida negociação. Os parâmetros máximos de contratação só vieram à tona durante essa negociação, quando deveriam estar explícitos desde o Edital, desde o ínicio do certame.

Portanto, há inovação por parte do pregoeiro. A invocação por parte da Secex-2 quanto ao parágrafo oitavo do art. 24 do Decreto 5450/2005 e o parágrafo quinto do art. 25 do mesmo decreto é infeliz. Perceba que na parte final do aludido dispositivo invocado consta a expressão 'até a apuração da proposta que atenda ao edital'.

Ora, não havendo previsão de preço máximo em edital, fazer constar negociação imotivada após a classificação da melhor proposta é simplemente voltar à fase competitiva, ou seja, desnecessária seria a primeira fase.

O fato é que o Banco do Brasil, durante a negociação, considerou que os preços ofertados pela Nordeste encontraram-se acima da estimativa do Banco (não prevista em Edital) e, o mais grave, abriu a possibilidade de que as empresas chegassem até o preço que o próprio Banco do Brasil supostamente estimou. Ou seja, fez um verdadeiro leilão após a desclassificação da Nordeste.

Saliente-se que as duas empresas que terminaram o certame à frente da Nordeste tiveram considerados os seus lances como aceitáveis e só não foram consideradas vencedoras por não cumprirem exigências habilitatórias. Sendo assim, acatou-se, nos termos do que prevê o item 8.40 do Edital, a proposta e lance que atendesse ao Edital, no caso a Nordeste. Após isso, existe a possibilidade de que houvesse negociação para que Nordeste apresentasse preço melhor, como de fato apresentou, mas não a possibilidade de desclassificar a Nordeste por preço excessivo, já que a sua proposta já havia sido considerada uma proposta que atendia ao edital. Ora, se o preço da Nordeste fosse considerado excessivo, a mesma teria sido desclassificada já na primeira etapa, sumariamente, o que não foi o caso. Tudo isso, repita-se, sem qualquer previsão de preço máximo no Edital.

O fato é que o Pregoeiro promoveu nova etapa de lances após a adjudicação por parte da Nordeste, ora Demandante, quando essa já tinha o melhor preço que atendia ao Edital. Ora, se o critério para julgamento e classificação das propostas é o de MENOR PREÇO MENSAL POR LOTE, não pode o BB, após encerrada a etapa competitiva, desclassificar a Nordeste por preço excessivo, ainda mais quando não há no Edital limite de preço máximo, portanto, não havendo essa referência, não há como se considerar excessivo o preço ofertado pela licitante.

Quanto a toda essa celeuma, o mestre MARÇAL JUSTEN FILHO, a respeito da negociação promovida pelo Pregoeiro, in PREGÃO – COMENTÁRIOS À LEGISLAÇÃO DO PREGÃO COMUM E ELETRÔNICO, Editora Dialética, 5ª Edição, pg. 191, assim ensina:

'a instauração da negociação deve ser antecedida de justificativa formal do pregoeiro, indicando os motivos e fundamentos objetivos pelos quais reputa cabível desenvolver tentativas orientadas à melhoria das condições ofertadas. Não é possível que a escolha entre realizar ou não a negociação seja uma escolha puramente arbitrária do pregoeiro. Admitir essa hipótese seria outorgar ao exercente da função pública um incentivo à prática da irregularidade. (...). Portanto, o pregoeiro tem que indicar objetivamente as razões pelas quais iniciará a negociação. Tal deve anteceder qualquer iniciativa formal de negociação'.

E critica essa negociação:

'Não há como se afastar que a experiência da negociação se revele altamente negativa.'

Sendo assim, claro restou que não há justificativa para a desclassificação da Nordeste, pois foi o menor lance que atendeu ao Edital e este instrumento vinculatório (Edital) não previu o preço máximo imposto a posteriori pelo Banco do Brasil'.

Análise: Não obstante a opinião explicitada no citado texto de doutrina, em desfavor da fase de negociação, entendemos que a possibilidade de haver tal fase está muito clara nos normativos legais vigentes, conforme análise já efetivada na instrução inicial, nos seguintes termos:

'Quanto a esta questão, entendemos que também não assiste razão à empresa representante, pois a fase de negociação é prevista no § 8º do art. 24 do Decreto nº 5.450/2005, que dispõe o seguinte: 'após o encerramento da etapa de lances da sessão pública, o pregoeiro poderá encaminhar, pelo sistema eletrônico, contraproposta ao licitante que tenha apresentado lance mais vantajoso, para que seja obtida melhor proposta, observado o critério de julgamento, não se admitindo negociar condições diferentes daquelas previstas no edital'. Além disso, temos que o § 5º do art. 25, do mesmo decreto determina que 'se a proposta não for aceitável ou se o licitante não atender às exigências habilitatórias, o pregoeiro examinará a proposta subseqüente e, assim sucessivamente, na ordem de classificação, até a apuração de uma proposta que atenda ao edital'.

No que se refere à alegação de que 'a *instauração da negociação com o licitante vencedor deve ser antecedida de justificativa formal do pregoeiro, indicando os motivos e fundamentos objetivos pelos quais reputa cabível desenvolver tentativas à melhoria das condições ofertadas',* a mesma é totalmente descabida, à medida que não foi citado o dispositivo legal onde constaria tal exigência. Não obstante, pode-se constatar que tal negociação encontra-se fundamentada conforme previsão contida nos normativos legais acima indicados e, no caso concreto, foi motivada pela busca do menor preço mensal, por lote, para os serviços a serem contratados, conforme previsto no edital.

4. CONCLUSÃO

4.1. O documento inicialmente encaminhado a este Tribunal pela empresa Nordeste Segurança e Transporte de Valores Bahia Ltda. deve ser conhecido como representação, por preencher os requisitos previstos no art. 113, § 1º, da Lei nº 8.666/93, c/c o art. 237, inc. VII, do RI/TCU.

4.2. Não foram observadas irregularidades nos procedimentos levados a efeito pelo Banco do Brasil na condução do pregão eletrônico nº 2009/28685(8558), considerando-se o conteúdo do documento inicialmente autuado no Tribunal.

4.3. Os novos elementos apresentados pela empresa Nordeste também não lograram comprovar as alegadas irregularidade na condução do procedimento licitatório.

4.4. Os contra-argumentos apresentados em nova documentação encaminhada pela empresa Nordeste, que foi juntada aos presentes autos (Doc. nº 0000447543009 – fls. 110/125), também não lograram comprovar as alegadas irregularidade na condução do procedimento licitatório.

4.5. A solicitação de concessão de medida cautelar não deverá ser atendida, considerando não estarem presentes os requisitos necessários.

5. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Pelo exposto, propomos:

a) conhecer da presente representação, nos termos do art. 113, § 1º, da Lei nº 8.666/93, c/c o art. 237, inc. VII, do RI/TCU;

b) não conceder a medida cautelar requerida, em razão da ausência dos requisitos necessários;

c) que, no mérito, a presente representação seja julgada improcedente;

d) que seja encaminhada cópia da decisão que vier a ser proferida à empresa representante e ao Banco do Brasil;

e) o arquivamento dos autos."

2. A gerente (em substituição) da 2ª divisão da unidade técnica e o titular da 2ª Secex aquiescem à proposta da instrução (fls. 141-volume principal).

É o relatório.

VOTO

Preliminarmente, cabe a este Tribunal conhecer da representação ora apreciada, ante o preenchimento dos requisitos de admissibilidade previstos no art. 237, inciso VII e parágrafo único, do Regimento Interno/TCU.

2. Tal documento foi submetido à consideração do TCU pela empresa Nordeste Segurança e Transporte de Valores Bahia Ltda. (CNPJ nº 05.191.191/0001-30), à vista de possíveis irregularidades

praticadas pelo Banco do Brasil, no decorrer de processo licitatório aberto por aquela entidade (pregão eletrônico nº 2009/28685(8558), tendo por objeto a contratação de serviços de vigilância armada, compreendendo postos com cobertura ininterrupta, nos termos da legislação federal vigente, para dependências utilizadas pelo Banco do Brasil S.A. no estado da Bahia – Lotes 1,2,3,4,5 e 6, agrupados por mesorregião definida pelo Banco.

3. Segundo se depreende da leitura da instrução reproduzida no relatório precedente, as questões suscitadas pela firma representante residem essencialmente nos seguintes procedimentos levados a efeito pela entidade representada:

a) confusão entre os conceitos de valor de referência e valor máximo: o edital não teria estabelecido nenhum limite máximo de preço, não cabendo, portanto, a desclassificação de proposta por apresentar preços acima de uma "estimativa" que não teria sido parte integrante do edital;

b) inocorrência de preço excessivo: a representante insurge-se contra a alegação, por parte do Banco do Brasil, de que a sua proposta estaria acima dos valores de mercado, bem como contra o fato de ter sido considerada a mesma avaliação para todos os 6 (seis) lotes que compõem o objeto da licitação, em vez de terem sido levadas em conta as particularidades de cada um, sendo ponderado ainda que os valores das propostas da representante estariam compatíveis com os valores praticados no contrato emergencial atualmente em vigor para o lote 5, no qual ela própria é a prestadora de serviços;

c) criação de nova espécie de certame, em suposta dissonância com a proibição constante do art. 22, § 8º, da Lei nº 8.666/1993, dado que o pregão teria sido convertido em um leilão de quem oferece por menos: a representante alega que as fases do procedimento licitatório em questão seriam bem definidas e não teriam sido devidamente observadas pela entidade licitante, sendo lembrado que "a lei do pregão (Lei nº 10.520/02) é clara ao instituir fases como a de definição dos ofertantes – inicial – e de lances e classificação e da negociação", e que, portanto, não caberia nova discussão de preço após a classificação das propostas apresentadas pelos licitantes, pois, em tal situação, "o pregão converter-se-ia num leilão de quem oferece por menos; o que, longe de garantir a melhor proposta, certamente levaria a ofertas temerárias no que tange a sua exequibilidade".

4. Com isso, a interessada solicita que a Corte de Contas:

"(i) preliminarmente, suspenda liminarmente a licitação em comento e/ou eventual contrato dela decorrente nos lotes 1 e 5;

(ii) no mérito, seja anulada a decisão que desclassificou a Nordeste Transporte de Valores Ltda., dando-se provimento a esta Representação para considerá-la vencedora dos lotes em comento [nºs 1 e 5], com os consectários legais decorrentes."

5. Como visto no relatório que antecede este voto, a 2ª Secex analisou detidamente os argumentos e contra-argumentos oferecidos pela interessada, tendo rechaçado com muita pertinência cada um deles, em instrução que, pelos seus fundamentos, adoto como razões de decidir, tecendo apenas alguns comentários em aditamento à judiciosa manifestação da unidade técnica.

6. Sobre o primeiro ponto – confusão entre os conceitos de valor de referência e valor máximo –, é fácil perceber que não assiste razão à representante.

7. Na verdade, ao promover a licitação em comento, o Banco do Brasil procedeu de acordo com a Lei nº 10.520/2002, que instituiu a modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns. Seguiu também o Decreto nº 5.450/2005, que regulamentou o disposto no § 1º do art. 2º da referida lei, disciplinando o pregão na forma eletrônica.

8. Para fins de análise dessa parte da representação, interessa especialmente o seguinte dispositivo do regulamento específico:

Decreto nº 5.450/2005

"Art. 25. Encerrada a etapa de lances, o pregoeiro examinará a proposta classificada em primeiro lugar quanto à compatibilidade do preço em relação ao **estimado** para contratação e verificará a habilitação do licitante conforme disposições do edital." (destacamos).

9. Atento a tal comando, o BB fez constar do edital da convocação em apreço a seguinte regra (reproduz o art. 25 do Decreto nº 5.450/2005):

Edital do pregão eletrônico nº 2009/28685(8558) – fls. 1642 – anexo 1-volume 7

"8.3.3. Encerrada a etapa de lances, o pregoeiro examinará a proposta classificada em primeiro lugar quanto à compatibilidade de preço em relação ao **estimado** para a contratação e verificará a habilitação do PROPONENTE conforme disposições do Edital." (destacamos)

10. Por aí se vê que o pregoeiro cumpriu exigência constante da legislação e do edital, ao verificar a compatibilidade da proposta formulada pelo concorrente classificado em primeiro lugar com o preço estimado para a contratação, adotando dita coerência como um dos critérios de aceitação das propostas, nos termos art. 9º, inciso IV, do aludido Decreto nº 5.450/2005, **in verbis**:

Decreto nº 5.450/2005

"Art. 9º Na fase preparatória do pregão, na forma eletrônica, será observado o seguinte:

(...)

IV - elaboração do edital, **estabelecendo critérios de aceitação das propostas**;" (destacamos).

11. Importa lembrar que a etapa de que trata o art. 25 ocorre após esgotada outra importante fase, prevista no § 8º do art. 24, segundo o qual:

Decreto nº 5.450/2005

Art. 24 (...).

"§ 8º Após o encerramento da etapa de lances da sessão pública, o pregoeiro poderá encaminhar, pelo sistema eletrônico, contraproposta ao licitante que tenha apresentado lance mais vantajoso, para que seja obtida melhor proposta, observado o critério de julgamento, não se admitindo negociar condições diferentes daquelas previstas no edital."

12. Assim, embora essa estimativa não represente, num primeiro momento, um valor máximo para efeito de desclassificação de propostas incompatíveis, já que existe a possibilidade de contraproposta por parte da administração (diferentemente do estatuído para outras modalidades de licitação no art. 40, inciso X, c/c o art. 48, inciso II, da Lei nº 8.666/1993), num passo seguinte, ela pode levar a isso, na medida em que o normativo aplicável (Decreto nº 5.450/2005), reproduzindo o art. 4º, inciso XVI, da Lei nº 10.520/2002, para privilegiar o instrumento da negociação em busca do menor preço, previu que:

Decreto nº 5.450/2005

Art. 25 (...).

"§ 5º Se a proposta não for aceitável ou se o licitante não atender às exigências habilitatórias, o pregoeiro examinará a proposta subseqüente e, assim sucessivamente, na ordem de classificação, até a apuração de uma proposta que atenda ao edital."

13. Com efeito, é razoável admitir que o preço estimado pela administração, em princípio, seja aquele aceitável, para fins do disposto no § 5º antes transcrito, ou o máximo que ela esteja disposta a pagar na contratação pretendida, fazendo com que todos os esforços de negociação com os licitantes se desenvolvam em torno dessa importância.

14. Afinal, trata-se de orçamento quantificado a partir de amplos estudos e pesquisas de mercado, aí incluídas avaliações quanto aos preços utilizados por órgãos/entidades equivalentes da administração pública, o que atribui a tal estimativa o requisito da confiança, próprio dos documentos públicos.

15. Só para recordar, tal providência decorre de previsão estatuída também no sobredito Decreto nº 5.450/2005 (art. 9º), onde se verifica que o pregão, assim como qualquer outra modalidade de licitação, deve ser precedido de uma fase interna.

16. Nessa etapa preparatória, o órgão/entidade requisitante, por meio de autoridade competente, definirá o bem ou serviço comum a ser adquirido, seu quantitativo, justificando sua necessidade e verificando sua disponibilidade no mercado, inclusive com a realização de um prévio orçamento, além de estipular as exigências de habilitação, o critério de aceitação das propostas (já dito anteriormente), as sanções para os casos de inadimplemento, os prazos para fornecimento e as cláusulas do contrato, além dos padrões mínimos de desempenho para a manutenção da qualidade do bem ou serviço a ser adquirido.

17. Não é demais relembrar que a função primordial do pregoeiro é obter o melhor negócio para a administração. Assim, quando esta fixa o preço referencial está orientando o pregoeiro no sentido de que, tendo em vista a sua política administrativa ou as suas limitações financeiras, não considera aceitável um valor superior ao estipulado como parâmetro para negociação. Portanto, decisão diversa do pregoeiro seria de sua exclusiva responsabilidade, ainda que por uma pequena diferença, porque não vincularia a entidade promotora da licitação.

18. É claro que esse critério de aceitação não é absoluto, podendo ter a sua validade confirmada ou não na prática, graças a uma coisa que move o mundo capitalista, denominada concorrência, onde os preços são ditados pelas forças do mercado, a partir dos custos incorridos na prestação dos serviços ou na produção dos bens.

19. Em geral, quando o menor preço ofertado é superior ao valor de referência, é porque houve um trabalho de pesquisa mal elaborado, podendo ainda ter ocorrido uma distribuição de mercados entre os licitantes, para eliminação da livre concorrência, afora a possibilidade da existência de circunstâncias supervenientes à fixação do preço referencial.

20. Nessa hipótese, é de se esperar que a situação seja discutida com a autoridade responsável pela abertura do certame, que poderá, se for o caso, alterar o valor do preço estimado antes fixado.

21. Desse modo, o que a sistemática do pregão busca com a negociação nela prevista é, uma vez conhecido o preço estimado e comprovada a sua exequibilidade, permitir que a concorrência e o mercado se encarreguem de fazer o restante, apontando os licitantes interessados no contrato oferecido por um valor não superior àquele previamente avaliado, ou indicando a necessidade de reavaliação da estimativa inicial.

22. O certo é que, no caso de que se trata, parece não haver dúvida quanto à correta elaboração dos orçamentos considerados pelo Banco do Brasil, pois, conforme relatado pela instrução, dos 6 lotes em que foi dividida a licitação, 5 deles (nºs 1, 2, 3, 4 e 6) foram adjudicados a empresas que se dispuseram a contratar nas condições e preços estipulados pelo BB (fls. 1639/1671 e 1678/1684 – Anexo 1 – Volume 7).

23. E quanto ao único lote em que isso não foi possível (nº 5), resultando na situação de "fracassado", tal se deu não por falta de interessado, mas sim porque a empresa que ofereceu lance no valor correspondente foi desclassificada em razão da limitação imposta no edital (item 9.8.1 – "a"), relativamente ao máximo de lotes possíveis por licitante (dois).

24. A respeito do questionamento acessório desse primeiro ponto levantado na representação, envolvendo o fato de o valor estimado constar do processo licitatório, mas não fazer parte do edital, é de ver que se trata de matéria já decidida pelo Tribunal em outras oportunidades, restando assentado pela Corte de Contas que, na licitação na modalidade pregão, o orçamento estimado em planilhas e preços unitários não constitui um dos elementos obrigatórios do edital.

25. Portanto, o orçamento deve estar necessariamente inserido é no processo relativo ao certame, conforme exigido pela Lei nº 10.520/2002 (art. 3º, inciso III, c/c o art. 4º, inciso III) e pelo Decreto nº 5.450/2005 (art. 30, inciso III), ficando a critério do gestor a avaliação da oportunidade e conveniência de incluir dita peça no edital. De qualquer modo, cabe ao administrador informar, no ato convocatório, a sua disponibilidade aos interessados e os meios para obtê-lo (cf. Acórdãos nºs 114/2007-TCU-Plenário, 1.925/2006-TCU-Plenário, 201/2006-TCU-Segunda Câmara, entre outros).

26. Sobre isso, penso não merecer prosperar a alegação de prejuízo ao princípio da publicidade, ante a suposta falta de transparência quanto ao preço usado como parâmetro na convocação, assim como não percebo a possível ofensa ao postulado da isonomia, dada a eventual vantagem conseguida por licitantes com acesso ao processo físico, em relação àqueles que tiveram de dar lances a partir das respectivas sedes, fora de onde estavam os autos (Brasília-DF).

27. Entendo assim porque, além de o referido orçamento estar presente no processo licitatório, o Banco do Brasil fez constar do edital, no seu item 4.1, a possibilidade de formalização de consultas por e-mail (dilog.disev@bb.com.br), a respeito da licitação, cujas respostas seriam dadas diretamente

no site www.licitações-e.com.br, no campo "mensagens", no link correspondente ao pregão eletrônico em discussão, afastando a hipótese de lesão ao direito que os interessados tinham a essa informação.

28. A propósito, cumpre lembrar que, em termos de valores, no pregão eletrônico, diferentemente do que ocorre no pregão presencial, não existe classificação prévia das propostas aptas à etapa de lances, o que elimina o risco de desclassificação de alguma licitante na primeira fase da convocação, no caso de sua oferta inicial exceder o preço tido por aceitável.

29. Ou seja, na fase primária da competição (fase de recebimento de propostas), o eventual desconhecimento do valor estimado pela administração não tem repercussão decisiva na possibilidade de sucesso dos participantes até o final do certame, pois, antes disso, todos terão ainda a possibilidade de tomar ciência desse parâmetro, assim como das diversas ofertas, ao longo da fase competitiva (encaminhamento de lances), portanto, em igualdade de condições.

30. Enfrentando agora o segundo questionamento da representante – inocorrência de preço excessivo na proposta da empresa Nordeste –, creio que o próprio resultado da licitação faz perder força tal argumento, o que me leva a rejeitá-lo liminarmente.

31. Afinal, como visto anteriormente, tanto para o lote 1 quanto para o lote 5, que constituem o objeto desta representação, a concorrência entre os interessados apontou que era possível contratar pelos valores estimados pelo Banco do Brasil, abaixo, portanto, daqueles oferecidos pela empresa Nordeste.

32. Note-se que, esgotadas as negociações entre o BB e a Nordeste, o quadro de propostas e contrapopostas finais apresentava-se como demonstrado abaixo, lembrando que as primeiras propostas da Nordeste foram de R$ 720.034,25, para o lote 1 (34,4% acima do estimado), e de R$ 565.171,28, para o lote 5 (34,7% além do estimado), obtendo o terceiro lugar em ambos os lotes:

Lote 1
Proposta final da empresa Nordeste..... : R$ 602.178,73
Contraproposta final do Banco do Brasil....: R$ 535.658,29
Diferença final (12,4% acima do estimado): R$ 66.520,44

Lote 5
Proposta final da empresa Nordeste .....: R$ 473.881,52
Contraproposta final do Banco do Brasil....: R$ 419.394,49
Diferença final (12,9% acima do estimado): R$ 54.487,03

33. De registrar que as contrapropostas finais do Banco do Brasil, que correspondem aos montantes estimados no orçamento, ocorreram depois de rejeitados pela Nordeste outros valores menores a ela oferecidos pelo BB, com base em propostas de preços inferiores aos orçados pelo Banco, apresentadas por licitantes desclassificadas por falta de documentação (1º e 2º lugares), antes de chegar a vez de a Nordeste (3º lugar) ser chamada para negociação, segundo a ordem de classificação, conforme documentos de fls. 5/7 e 155/156 – volume principal.

34. Passando para o último ponto questionado – criação de nova espécie de certame, em suposta dissonância com a proibição constante do art. 22, § 8º, da Lei nº 8.666/1993, dado que o pregão teria sido convertido em um leilão de quem oferece por menos –, vejo que também quanto a isso não tem razão a interessada.

35. Na verdade, o mecanismo do pregão, instituído pela Lei nº 10.520/2002, configura nova modalidade de licitação, dissociada das demais modalidades previstas na Lei nº 8.666/1993, cujas normas são aplicáveis à espécie apenas subsidiariamente (cf. art. 9° da Lei nº 10.520/2002).

36. Sem dúvida, trata-se de sensível aperfeiçoamento em relação às regras do estatuto das licitações e contratos, ao possibilitar o incremento da competitividade e a ampliação das oportunidades de participação nas licitações promovidas pela Administração Pública, protegendo o erário contra preços excessivos.

37. A inovadora sistemática permite economia imediata nas aquisições de bens e serviços comuns, e possibilita maior agilidade nas aquisições, ao desburocratizar os procedimentos para a habilitação e o cumprimento da sequência de etapas da licitação, atendendo, com isso, ao princípio da eficiência, alçado à condição de postulado regente da ação do Estado, por força da Emenda Constitucional nº 19/1998.

38. Portanto, não é sem razão que este Tribunal vem se manifestando no sentido de que dito procedimento deve merecer a preferência da gestão oficial, impondo-se a devida justificativa quando outra opção for utilizada, lembrando que a celeridade procedimental, decorrente da inversão das fases de habilitação e da abertura das propostas de preços, é apenas a parte mais perceptível do processo, havendo, como visto, outros aspectos igualmente relevantes que recomendam a sua adoção.

39. Em síntese, os questionados atos praticados pelos gestores do Banco do Brasil, a rigor, pautaram-se pelo respeito ao interesse público, haja vista a busca pela contratação que atendesse satisfatoriamente as necessidades da instituição, mas ao menor custo possível, dentro dos ditames legais.

40. De sorte que, ante a recusa, devidamente formalizada (fls. 6 – volume principal), da representante em avançar na negociação, coube ao Banco do Brasil proceder à sua desclassificação, por preços elevados nos lotes em alusão (1 e 5), convocando as demais licitantes classificadas para manifestação sobre o interesse na prestação dos serviços pelo preço mensal estimado e considerado aceitável pelo Banco, tudo de acordo com a Lei nº 10.520/2002 (art. 4º, inciso XVI), o seu regulamento (Decreto nº 5.450/2005 – art. 25, § 5º), bem assim com o próprio edital (item 8.40), como se vê:

Lei nº 10.520/2002

Art. 4º (...)

"XVI - se a oferta não for aceitável ou se o licitante desatender às exigências habilitatórias, o pregoeiro examinará as ofertas subseqüentes e a qualificação dos licitantes, na ordem de classificação, e assim sucessivamente, até a apuração de uma que atenda ao edital, sendo o respectivo licitante declarado vencedor;"

Decreto nº 5.450/2005

Art. 25 (...).

"§ 5º Se a proposta não for aceitável ou se o licitante não atender às exigências habilitatórias, o pregoeiro examinará a proposta subseqüente e, assim sucessivamente, na ordem de classificação, até a apuração de uma proposta que atenda ao edital.

Edital do pregão eletrônico nº 2009/28685(8558) – fls. 1642 – anexo 1-volume 7

"8.40. Se a proposta ou o lance de menor valor não for aceitável, ou se o PROPONENTE não atender às exigências habilitatórias, o pregoeiro examinará a proposta ou o lance subsequente, verificando a sua compatibilidade e a habilitação do PROPONENTE, na ordem de classificação, e assim sucessivamente, até a apuração de uma proposta ou lance que atenda o Edital. Também nessa etapa o pregoeiro poderá negociar com o PROPONENTE para que seja obtido preço melhor. A negociação será realizada por meio do sistema, podendo ser acompanhada pelos demais PROPONENTES."

41. Por fim, no tocante aos elementos encaminhados recentemente pela representante (um conjunto datado de 28/7/2010 e outro sem data), quando os autos já se encontravam em meu Gabinete, impõe-se enfatizar que, consoante o disposto no art. 160 do Regimento Interno, somente é facultada a juntada de documentos novos até o término da etapa de instrução do processo.

42. À vista desse dispositivo regimental, deixo de considerar as novas peças apresentadas pela interessada. Mesmo porque, em exame perfunctório realizado em apego ao princípio da verdade material, vejo que essas últimas razões, no essencial, reproduzem argumentos já anteriormente oferecidos, com indicativos adicionais que não satisfazem as exigências do RI/TCU para a apreciação

da espécie (art. 235, **caput** e parágrafo único, c/c o art.237, parágrafo único), porquanto sem suficiente documentação comprobatória.

43. Dessa forma, não cabe a concessão da medida cautelar aqui requerida, tendo-se por improcedente a representação ora apreciada, porquanto as questões nela suscitadas estão fundamentadas em argumentos que não se sustentam juridicamente.

44. Ante todo o exposto, acolhendo as conclusões da 2ª Secex, voto por que o Tribunal de Contas da União adote o acórdão que ora submeto à deliberação deste colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 4 de agosto de 2010.

VALMIR CAMPELO
Ministro-Relator

ACÓRDÃO Nº 1888/2010 – TCU – Plenário

1. Processo TC-012.047/2010-4.
2. Grupo I, Classe de Assunto: VII – Representação.
3. Interessada: Nordeste Segurança e Transporte de Valores Bahia Ltda. (CNPJ nº 05.191.191/0001-30).
4. Entidade: Banco do Brasil S.A.
5. Relator: Ministro Valmir Campelo.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade técnica: 2ª Secretaria de Controle Externo (2ª Secex).
8. Advogado(s) constituído(s) nos autos: Bruno Moury Fernandes (OAB/PE 18.373), Leonardo Henrique Pires Lopes (OAB/PE 18.979), Claudio Roberto Marinho Campos Filho (OAB/PE 24.476), Benner Roberto Ranzan de Britto (OAB/PE 26.121), Francisco de Melo Antunes (OAB/PE 26.218) e Rafael Farias Loureiro Amorim (OAB/PE 24.992).
9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação formulada pela empresa Nordeste Segurança e Transporte de Valores Bahia Ltda. (CNPJ nº 05.191.191/0001-30), à vista de possíveis irregularidades praticadas pelo Banco do Brasil, no decorrer de processo licitatório aberto por aquela entidade (pregão eletrônico nº 2009/28685(8558), tendo por objeto a contratação de serviços de vigilância armada, compreendendo postos com cobertura ininterrupta, nos termos da legislação federal vigente, para dependências utilizadas pelo Banco do Brasil S.A. no estado da Bahia – Lotes 1,2,3,4,5 e 6, agrupados por mesorregião definida pelo Banco.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo relator, e com fundamento no art. 1º, inciso II, da Lei nº 8.443/1992, c/c o art. 1º, inciso XXVI, do Regimento Interno/TCU, em:

9.1. conhecer da presente representação, uma vez preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos no art. 237, inciso VII e parágrafo único, do Regimento Interno/TCU;

9.2. considerar, no mérito, a representação improcedente, negando, em consequência, a medida cautelar requerida;

9.3. determinar o arquivamento dos autos;

9.4. dar ciência deste acórdão, bem como do relatório e voto que o fundamentam, à entidade representada (Banco do Brasil S.A.) e à empresa representante (Nordeste Segurança e Transporte de Valores Bahia Ltda.).

10. Ata n° 28/2010 – Plenário.
11. Data da Sessão: 4/8/2010 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1888-28/10-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Benjamin Zymler (na Presidência), Valmir Campelo (Relator), Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.

13.2. Auditores presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
na Presidência

(Assinado Eletronicamente)
VALMIR CAMPELO
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

Grupo II – Classe VII – Plenário
TC 029.180/2008-0 (com 1 anexo).
Natureza: Representação.
Entidade: Prefeitura Municipal de Itaíba-PE.
Interessado: APL Atacadão de Papelaria Ltda.
Responsável: Marivaldo Bispo da Silva (434.921.854-87)
Advogados constituídos nos autos: Eduardo Montenegro Serur (OAB/PE 13.774), Aristóteles de Queiroz Câmara (OAB/PE 19.464), Ian Mac Dowel de Fegueiredo (OAB/19.595), Paulo Henrique Monteiro Viana (OAB/PE 20.075), Feliciano Lyra Moura (OAB/PE 21.714), Luiz Fernando Bandeira de Mello Filho (OAB/PE 20.783), Laís Antunes de Vasconcelos (OAB/PE 22.682), Raíssa Farias Giusti (OAB/PE 22.707).

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. NOTÍCIA SOBRE INADIMPLÊNCIA CONTRATUAL DO MUNICÍPIO. NÃO COMPROVAÇÃO DE DESVIO DOS RECURSOS DO FUNDEB E PETI. CONHECIMENTO COMO REPRESENTAÇÃO. IMPROCEDÊNCIA. CIÊNCIA AO INTERESSADO. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Tratam os autos de representação formulada pela empresa APL - Atacadão de Papelaria Ltda., noticiando descumprimento contratual e desvio de recursos federais oriundos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização do Magistério – FUNDEB e do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil - PETI, levados a efeito pelo município de Itaíba/PE.

2. Transcrevo parte da instrução da Secex-PE (fls. 65/67), com os ajustes que julgo necessários:

"2. O representante explica que foi vitorioso em um dos lotes da Concorrência nº 005/2007, promovida pelo município de Itaíba/PE, para a compra de materiais escolares destinados às suas instituições públicas de ensino. Aduz que celebrou contrato com o município e cumpriu com suas obrigações de entregar os materiais, mas o município não efetuou o pagamento devido, inadimplindo o contrato. Sustenta, portanto, que houve desvio de verbas e prática de ato ímprobo, tipificado no art. 11, I, da Lei nº 8.429/92, e pede a responsabilização dos gestores.

3. Por força do disposto no art. 133 da Resolução TCU nº 191, de 21 de junho de 2006, foi determinada a autuação da peça como representação, mediante o despacho de fls. 41.

4. Elaborada Instrução Preliminar às fls. 42, foi proposta diligência à Prefeitura de Itaíba para solicitar:

‘a) cópia das propostas de preços, atas de julgamento, termos de adjudicação e homologação da Concorrência nº 005/2007, que resultou na contratação do APL - Atacadão de Papelaria Ltda.;

b) informações sobre a situação do contrato, tendo em vista que o APL - Atacadão de Papelaria Ltda. informou que havia pagamentos pendentes;

c) cópia dos documentos orçamentários e financeiros referentes ao contrato, informando as despesas empenhadas e pagas com recursos federais, destacando os programas do governo federal envolvidos na contratação.’

5. Em resposta, o Prefeito responsável, Sr. Marivaldo Bispo da Silva, enviou a documentação constante no Anexo 1.

6. Elaborada nova Instrução Técnica às fls. 45/46, considerou-se que o Prefeito só havia atendido a alínea “a” da diligência, propondo-se nova diligência e alertando para o fato de que o seu não atendimento, sem causa justificada, sujeitava o responsável à multa do art. 58, IV, da Lei nº 8.443/92.

7. Foram enviados consecutivamente 3 ofícios de diligência, devidamente recebidos no endereço da Prefeitura, sem que houvesse qualquer resposta. Também foram efetuadas tentativas de contato telefônico com a Prefeitura, sem sucesso.

8. Assim, propôs-se, em nova Instrução, às fls. 54:

a) realizar audiência do Prefeito em razão da falta de atendimento à diligência;

b) reiterar a diligência;

c) efetuar diligência ao APL para que informasse se houve algum fato novo ou informação a relatar quanto à situação de inadimplência da Prefeitura de Itaíba/PE no âmbito do contrato resultante da Concorrência nº 005/2007.

9. Enviados os ofícios e decorridos os prazos estabelecidos para resposta, nada foi apresentado a este Tribunal.

10. Vieram-me os autos para análise.

ANÁLISE

11. Primeiramente, cabe a aplicação de multa ao Prefeito do Município, Sr. Marivaldo Bispo da Silva, com fulcro no art. 58, IV, da Lei nº 8.443/92, em razão da falta de atendimento à diligência do Relator. Ressalte-se que várias foram as chances dadas ao Prefeito para que ele atendesse ao pedido do Tribunal.

12. Por meio de contato telefônico efetuado com o procurador do APL, Sr. Aristóteles de Queiroz Câmara, nos foi informado que a Prefeitura continua sem efetuar o pagamento em relevo.

13. Diante da ausência de resposta às diligências previstas nas alíneas “b” e “c” do item 4, não há como se ter certeza se houve desvio de recursos do FUNDEB ou do PETI. A inadimplência do contrato não implica necessariamente que o Prefeito desviou os recursos para outra finalidade ou se apossou dos recursos. É preciso se ter certeza que o dinheiro foi sacado da conta do fundo e da conta do PETI sem que tenha sido destinado à empresa. Se houve apenas a inadimplência da Prefeitura, este Tribunal não é a via adequada para a cobrança do valor devido, mas sim, o Poder Judiciário. Poderia caber a instauração de Tomada de Contas Especial em razão de prejuízo causado ao Município pelo pagamento de multa de mora e quebra de contato, mas ainda neste caso, seria da competência do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, e não, desta Corte.

14. Para que se tenha certeza do desvio, é necessário obter as informações e documentação constantes nas alíneas “b” e “c” supramencionadas. Também é oportuno indagar à Prefeitura, no caso de não ter sido efetuado o pagamento em relevo, quais os motivos que levaram a essa falta. Por fim, no lugar de renovar a diligência ao Prefeito, entendo mais conveniente que a requisição seja feita sob a forma de determinação à Prefeitura.

15. Vale frisar que, conforme consulta à internet, constante às fls. 62/64, houve repasse de recursos federais para Itaíba/PE, em 2008, a título de FUNDEB e PETI, o que firma, a princípio, a competência desta Corte para analisar a matéria.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

14. Diante do exposto, submeto os autos à consideração superior, propondo:

14.1. aplicar multa ao Sr. Marivaldo Bispo da Silva, com fulcro 58, IV, da Lei nº 8.443/92;

14.2. determinar à Prefeitura Municipal de Itaíba/PE que encaminhe, no prazo de quinze dias:

b) informações sobre a situação do contrato celebrado com o APL - Atacadão de Papelaria Ltda. para a compra de material escolar originário da Concorrência nº 005/2007, uma vez que a empresa informou haver pagamentos pendentes;

c) cópia dos documentos orçamentários e financeiros referentes ao contrato acima referido, informando as despesas empenhadas e pagas com recursos federais, destacando os programas do governo federal envolvidos na contratação;

d) no caso de o município se encontrar inadimplente em relação ao referido contrato, os motivos que levaram à inadimplência."

3. O gerente da 2ª Divisão Técnica e o secretário anuíram à proposta da auditora-instrutora (fls. 67/68).

4. Após a instrução da unidade técnica, solicitei a manifestação do Ministério Público junto a esta Corte, que, no mérito, assim se pronunciou à fl. 70:

"Com as devidas vênias, não me parece configurada nos autos quaisquer das hipóteses previstas na Constituição Federal, na Lei Orgânica ou no Regimento Interno deste Tribunal que pudesse atrair sua competência. Embora na inicial da representação haja a informação de que "*recursos federais foram desviados de sua destinação legal*", percebe-se que a declaração diz respeito especificamente ao fato de a prefeitura não haver cumprido fielmente o contrato celebrado com a empresa representante. Não se verifica notícia que tenha ocorrido desvio ou qualquer outra espécie de malversação de recursos públicos. No caso vertente, como bem ressaltado pela Unidade Técnica, a via adequada para a cobrança do valor devido é o Poder Judiciário.

Entendo, de igual modo, desnecessárias as determinações dirigidas à Prefeitura Municipal,ante a inexistência de quaisquer indícios de dano ao erário decorrente da conduta do prefeito municipal. Também por isso, a proposta para que seja o mesmo apenado com multa me parece ser de excessivo rigor, uma vez que a conduta do prefeito não constituiu óbice ao exercício da competência deste Tribunal, a qual, frise-se, não se mostrou presente na espécie.

Ante o exposto, este membro do Ministério Público/TCU manifesta-se pelo **arquivamento** dos autos."

É o Relatório.

VOTO

A representação formulada pela empresa APL - Atacadão de Papelaria Ltda. noticia que foi vencedora de parte da Concorrência 005/2007 realizada pelo município de Itaíba/PE, para o fornecimento de materiais escolares. Alega a representante que o município não vem cumprindo o contrato celebrado, pois não efetuou os pagamentos dos materiais fornecidos, conforme notas fiscais de fls. 33/35 – VP. Tendo em vista que os recursos financeiros que dão suporte ao contrato são oriundos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização do Magistério – Fundeb e do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI, a representante "afirma que a inadimplência do Município significa que esses recursos federais foram desviados de sua destinação legal".

2. Anoto que a unidade técnica tomou as providências preliminares para o esclarecimento da questão. Para tanto, diligenciou a Prefeitura de Itaíba/PE e solicitou os seguintes documentos:

a) cópia das propostas de preços, atas de julgamento, termos de adjudicação e homologação da Concorrência nº 005/2007, que resultou na contratação do APL - Atacadão de Papelaria Ltda.;

b) informações sobre a situação do contrato, tendo em vista que o APL - Atacadão de Papelaria Ltda. informou que havia pagamentos pendentes;

c) cópia dos documentos orçamentários e financeiros referentes ao contrato, informando as despesas empenhadas e pagas com recursos federais, destacando os programas do governo federal envolvidos na contratação.

3. Em resposta, a prefeitura enviou somente os documentos da alínea "a", que constam do anexo 1. A prefeitura, na pessoa do prefeito Marivaldo Bispo da Silva, foi diligenciada por mais três vezes, sem obtenção de êxito no envio dos documentos faltantes.

4. Na documentação enviada, consta o Edital de Concorrência 05/2007 e a minuta de contrato em que preveem recursos do FUNDEB e do PETI para custear as despesas da licitação. Também, na Claúsula Sétima do contrato assinado, como não poderia deixar de ser, consta a dotação orçamentária do FUNDEB e do PETI para custear tais despesas.

5. Embora o município tenha recebido recursos do FUNDEB e do PETI, conforme consta às fls. 62/63 – VP, não há outros elementos nos autos que indicam o suposto desvio de tais verbas.

6. Nesse passo, permito-me discordar em parte da unidade técnica e anuir à proposta do Ministério Público junto a esta Corte. Apesar de que a fiscalização de parte dos citados recursos ser afeta às competências deste Tribunal, os fatos narrados não foram suficientes para demonstrar desvios de tais dotações por parte do município.

7. A questão da inadimplência deve ser tratada na Justiça comum, com bem ressaltou a unidade técnica. Não deve o TCU, sob o pretexto de fiscalizador dessas dotações financeiras e orçamentárias, por via oblíqua, servir de instância para cobrança de dívidas particulares, matéria regente no âmbito do Direito Civil.

8. Desse modo, a inadimplência do município com o particular contratado, por si só, não é motivo para atuação deste Tribunal e não deve este órgão atuar a cada atraso de pagamento que ocorrer na Administração Pública. Nessa linha, entendo desnecessárias novas determinações ao município ou a imposição de multa ao ex-prefeito.

Ante o exposto, VOTO por que o Tribunal adote a decisão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 4 de agosto de 2010.

VALMIR CAMPELO
Ministro-Relator

ACÓRDÃO Nº 1889/2010 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 029.180/2008-0.
2. Grupo II – Classe VII – Assunto: Representação
3. Interessados/Responsáveis:
3.1. Interessado: APL Atacadão de Papelaria Ltda.
3.2. Responsável: Marivaldo Bispo da Silva (434.921.854-87).
4. Órgão/Entidade: Prefeitura Municipal de Itaíba - PE.
5. Relator: Ministro Valmir Campelo.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Sérgio Ricardo Costa Caribé.
7. Unidade: Secretaria de Controle Externo - PE (SECEX-PE).
8. Advogado constituído nos autos: Eduardo Montenegro Serur (OAB/PE 13.774), Aristóteles de

Queiroz Câmara (OAB/PE 19.464), Ian Mac Dowel de Fegueiredo (OAB/19.595), Paulo Henrique Monteiro Viana (OAB/PE 20.075), Feliciano Lyra Moura (OAB/PE 21.714), Luiz Fernando Bandeira de Mello Filho (OAB/PE 20.783), Laís Antunes de Vasconcelos (OAB/PE 22.682), Raíssa Farias Giusti (OAB/PE 22.707).

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Representação formulada pela empresa APL Atacadão de Papelaria Ltda., sobre o descumprimento contratual e desvio de recursos federais oriundos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização do Magistério – FUNDEB e do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil - PETI, levados a efeito pelo município de Itaíba/PE,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. não conhecer da presente Representação;

9.2. dar ciência deste Acórdão, bem como do Relatório e Voto que o fundamentam ao representante;

9.3. arquivar o presente processo, de acordo com o art. 169, IV, do RI/TCU.

10. Ata n° 28/2010 – Plenário.

11. Data da Sessão: 4/8/2010 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1889-28/10-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Benjamin Zymler (na Presidência), Valmir Campelo (Relator), Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.

13.2. Auditores presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
na Presidência

(Assinado Eletronicamente)
VALMIR CAMPELO
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO II – CLASSE VII – PLENÁRIO
TC-018.017/2010-0.

Natureza: Representação.

Entidade: Caixa Econômica Federal - Gerência de Filial de Licitações e Contratações em Salvador-BA.

Interessada: Repremig Representação e Comércio de Minas Gerais Ltda. (CNPJ nº 65.149.197/0001-70).

Advogados constituídos nos autos: Warley Pontello Barbosa (OAB/MG 58.273), Guilherme Mangia Cobra (OAB/MG 94.093), Eber Silva Diamantino (OAB/MG 98.624), Danielle Cristina Carmo dos Santos (OAB/MG 121.095), Bárbara Leite Barreto (OAB/MG 122.472), Áurea Teresinha Pinto Leite (OAB/MG 124.829), Záira Jesus Pereira (OAB/MG 120.769), Juliana das Mercês Vaz

(OAB/MG 124.879), Leandro da Silva Alvarenga Aiala (OAB/MG 102.046), Brenda Alves Guimarães (OAB/MG 19.573-E) e Pollyanna Naiara Silva (OAB/MG 20.231-E).

Sumário: REPRESENTAÇÃO. SUPOSTA RESTRIÇÃO AO CARÁTER COMPETITIVO DO CERTAME LICITATÓRIO.

SOLICITAÇÃO DE MEDIDA CAUTELAR. CONHECIMENTO. IMPROCEDÊNCIA. NEGATIVA DE CONCESSÃO DA CAUTELAR PLEITEADA. ARQUIVAMENTO DOS AUTOS. CIÊNCIA AOS INTERESSADOS.

RELATÓRIO

Adoto como parte integrante do relatório a instrução de fls. 101/106, elaborada no âmbito da Secretaria de Controle Externo no Estado da Bahia – Secex/BA:

"Tratam os autos de Representação apresentada por empresa participante do Pregão Eletrônico nº 030/7029-2010 – GILIC/SA realizado pela Gerência de Filial de Licitações e Contratações da Caixa Econômica Federal em Salvador- GILIC/SA, objetivando o registro de preços para aquisição de toner para impressoras HP, modelo Laserjet P3015DN, com entrega nos almoxarifados da CAIXA localizados nos Estados de Goiás, Minas Gerais e Pará (fl. 12). A data prevista para a sessão dos lances foi 30/06/2010 (fl. 12).

2. De início, cabe esclarecer que a presente representação merece ser acolhida, ante o disposto no art. 113, § 1º da Lei nº 8.666/93.

ALEGAÇÕES DA REPRESENTANTE

3. Informa e sustenta a representante, empresa Repremig – Representação e Comércio MG Ltda., que:

- apresentou impugnação do edital do pregão por entender que a previsão do item 9.5.1 do referido edital estaria limitando a concorrência e possibilitando o direcionamento da licitação, violando os princípios da impessoalidade, da isonomia, da razoabilidade, da vantajosidade (sic) da proposta e da ampla concorrência, pois tal item exigiu certificação do fornecimento anterior de toners da marca licitada e com rendimento igual ou superior ao de determinado modelo;

' 9.5 ***A qualificação técnica será comprovada mediante****:*

9.5.1 apresentação de atestado(s), certidão(ões) ou declaração(ões) fornecidos por pessoas jurídicas, comprovando ter o licitante desempenhado, de forma satisfatória, o fornecimento de pelo menos 10% (dez por cento) da quantidade total de toners para impressoras HP solicitada neste edital, ou de outro modelo de impressora HP que utiliza a mesma tecnologia de impressão – Laser Monocromática, com rendimento por cartucho igual ou superior ao modelo ***CE255X****, ou seja, fornecimento de, no mínimo,* ***379*** *(trezentos e setenta e nove) toners com o rendimento igual ou superior a* ***12.500*** *(doze mil e quinhentos) cópias.*

- o administrador público deve avaliar se há necessidade de exigir experiência em fornecimento de bens similares ao licitado, sendo que, quando exigidas, as exigências técnicas devem ser menores no caso de compra do que quando se passa uma licitação de obras e serviços;

- para garantia da Administração, bastaria que a CEF exigisse a comprovação de fornecimento de quantitativo similar ao que será exigido na contratação, sem especificação de marcas e modelos de toners;

- 'Não existe qualquer razoabilidade em se exigir fornecimento de determinada marca e modelo de toner, quando o que se busca aferir com tal exigência é a capacidade da empresa licitante de fornecer maiores quantidades de mercadoria, sem colocar em risco a normal atividade do órgão.'

- 'a exigência constante do item 5.8.1 já seria suficiente para a comprovação da qualificação técnica, pois a Declaração ali exigida é de originalidade dos produtos, isto é, a CAIXA já possui, com

tal declaração, a garantia de que os produtos que lhe serão fornecidos serão autênticos.' (fl. 08, parágrafo 40)

- 'Também as exigências de capacitação econômico-financeira constantes do Edital são suficientes à garantia da CAIXA de que o licitante detém condições de garantir o fornecimento no quantitativo pretendido, sem qualquer prejuízo para a Administração.';

- 'os certificados exigidos, de fornecimento de determinada marca e modelo de toners, nos quantitativos licitados, são raros e de acesso a poucas, senão a uma única empresa fornecedora.' (fl. 08, parágrafo 44)

4. A representante acrescentou ementa do Acórdão do TCU nº 512/2009-Plenário no qual deliberou-se que é ofensiva ao princípio da ampla concorrência a exigência de registro no INPI para fornecimento de bens e serviços comuns de informática.

5. Solicitou o deferimento de medida cautelar para que sejam suspensos todos os atos administrativos relativos ao pregão.

6. O pregoeiro indeferiu a impugnação e o Gerente da Filial confirmou a decisão.

RAZÕES DO PREGOEIRO PARA INDEFERIMENTO DA IMPUGNAÇÃO

7. A fundamentação apresentada para o indeferimento foi a prerrogativa da Administração para definir os documentos que deverão ser apresentados pelos licitantes para a comprovação relativa à qualificação técnica, bem como que a razoabilidade, proporcionalidade e compatibilidade com a Lei de Licitações da documentação exigida no edital (fl. 85). Concretamente, afirmou que a exigência é necessária 'para que a CAIXA tenha garantias de que a empresa licitante possui a capacidade de fornecer as quantidades de toner, para as impressoras HP Laserjet P3015DN, compatíveis com as licitadas, e no prazo determinado. Para tanto, são aceitos atestados que comprovem o fornecimento de toner para impressoras da marca HP, não sendo obrigatório que os toner sejam da marca HP.' (fl. 85).

8. O pregoeiro elencou os seguintes acórdãos do TCU para embasar suas afirmações: Acórdão 3021/2008-2ª Câmara; Decisão nº 1622-Plenário; Acórdão 520/2005-Plenário; Decisão 130/2002-Plenário; Acórdão 1033/2007-Plenário. Ressalte-se que em sua essência tais deliberações vedam o fornecimento de cartuchos remanufaturados, recondicionados ou reciclados.

9. Adicionou o pregoeiro que o item 8.1 (fl. 34) do Edital 'exige que a empresa encaminhe para a área técnica 3 (três) amostras de cartuchos toner para a realização de análise técnica. Tem-se observado, nos outros certames de aquisição de cartucho toner, que muitas das amostras apresentadas estão sendo reprovadas na análise técnica.' (fl. 86).

TC 013.299/2010-7

10. Antes da análise, cabe fazer referência a outros autos que tramitam nesta Corte – TC 013.299/2010-7 – cuja natureza é também de representação; têm o mesmo representante - empresa REPREMIG; também referente a um pregão - Pregão Eletrônico nº 045/7029-2009 – GILIC/SA; conduzido pela mesma Gerência de Filial de Licitações e Contratações da Caixa Econômica Federal em Salvador- GILIC/SA; e também tem por objeto a aquisição de toner para impressoras HP, modelo Laserjet P3015DN. A diferença está no lugar de entrega, pois o pregão de 2009 tem como objetivo a entrega dos materiais apenas em Minas Gerais, enquanto o ora analisado nos estados de Minas Gerais, Pará e Goiás.

11. No Edital do Pregão Eletrônico nº 045/7029-2009, consta a exigência de qualificação técnica nos seguintes termos (fls. 212 do TC 013.299/2010-7):

*'9.4 A **qualificação técnica** será comprovada mediante:*

9.4.1 apresentação de atestados/certidões/declarações fornecidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado, comprovando ter o licitante desempenhado, de forma satisfatória, o fornecimento de pelo menos 10% (dez por cento) da quantidade total de toners para impressoras HP

solicitada neste edital, ou de outro modelo de impressora HP que utiliza a mesma tecnologia de impressão – Laser monocromática, com rendimento por cartucho igual ou superior ao modelo CE255X, ou seja, fornecimento de, no mínimo, 720 (setecentos e vinte) toners.'

12. A única diferença entre as exigências do edital ora em exame e o acima referido estão na quantidade, pois o pregão de 2009 exigiu a comprovação de fornecimento anterior de 720 toners, enquanto no pregão de 2010 está exigindo a comprovação de 379 toners. Este dado assume relevância quando se observa que no pregão de 2009, a empresa impugnante foi desclassificada justamente por não ter atendido a exigência do edital quanto à qualificação técnica.

13. No Pregão Eletrônico nº 045/7029-2009 a Repremig ficou em 4º lugar na fase de lances. Em seguida, as 1ª, 2ª e 3ª colocadas foram desclassificadas. A 1ª foi desclassificada porque suas amostras foram reprovadas na análise técnica. A 2ª foi desclassificada porque não atendeu ao item 9.4.1, ou seja, não comprovou qualificação técnica. E a 3ª colocada foi desclassificada porque não entregou as amostras. Assim, a Repremig teria vencido a licitação se não a tivessem desclassificado posteriormente em razão de não atender à qualificação técnica requerida também. Consta na resposta dada pelo pregoeiro nos autos do TC 013.299/2010-7 (fl. 102):

'4.2.5.1 as empresas MASTER e INFOSHOP apresentaram recurso e a empresa REPREMIG apresentou contra-recurso ao interposto pela INFOSHOP. Em 24/02/2010, a área técnica da CAIXA encaminhou parecer informando ter cometido um equívoco ao afirmar que os atestados apresentados pela empresa REPREMIG atendem plenamente as exigências do Edital (doc. 06). Em 12/04/2010, mediante solicitação do Pregoeiro, a área técnica encaminhou parecer com a análise da documentação apresentada pela REPREMIG (doc. 07). Destarte, o Pregoeiro decidiu inabilitar a empresa REPREMIG, POR ENQUADRAR-SE NO ITEM 10.3.4 DO Edital – não atendeu ao item 9.4.1 do edital, na fase de julgamento dos recursos.'

ANÁLISE

14. Assim, a representação tem justamente o objetivo de que não se repita no Pregão Eletrônico nº 030/7029-2010 – GILIC/SA o que ocorreu no pregão de 2009, ou seja, de evitar a desclassificação da representante em razão de exigência que entende ser ilegal, irrazoável, desproporcional e ofensiva aos princípios da administração pública.

15. Em análise inicial verificamos que assiste razão a representante em suas alegações. O próprio leiloeiro lembrou que o edital já exige no item 8.1 (fl. 34) 'que a empresa encaminhe para a área técnica 3 (três) amostras de cartuchos toner para a realização de análise técnica. Tem-se observado, nos outros certames de aquisição de cartucho toner, que muitas das amostras apresentadas estão sendo reprovadas na análise técnica.' (fl. 86). Assim, a análise técnica da amostra já comprova a qualidade técnica do produto a ser fornecido. Ademais o edital exige também uma capacidade econômico-financeira da empresa (item 9.4, fls. 36).

16. As deliberações colacionadas tanto pela empresa representante, como pelo pregoeiro, resumem o entendimento do TCU sobre a matéria, ou seja, vedam o fornecimento de cartuchos remanufaturados, recondicionados ou reciclados.

17. O item 9.5.1 do Edital de Licitação exige a apresentação de atestado, certidões ou declarações de que o licitante tenha fornecido no mínimo 10% do total requerido (379 unidades) de toners para impressoras HP com tecnologia de impressão 'laser monocromática' com rendimento igual ou superior a 12.500 cópias, como condição necessária para comprovação da qualificação técnica, sem que haja uma relação direta entre a exigência e o objeto a ser contratado.

18. O art. 30 da Lei 8.666/1993 apresenta os limites para a comprovação da qualificação técnica e veda expressamente, no seu §5º, exigências não previstas na Lei que possam inibir a participação na licitação.

19. Nesse sentido, a jurisprudência uniforme desta Corte de Contas é de que a exigência de comprovação da qualificação técnica deve ser pertinente e compatível com o objeto da licitação ou da

contratação direta e indispensável ao cumprimento do objeto. O Acórdão 1.677/2006-TCU-Plenário resume esse entendimento:

'[VOTO]

3. A inclusão de exigências abusivas ou desnecessárias em editais de licitação fere o disposto no art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, pois somente são permitidas aquelas relativas à qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. Fere, ainda, o princípio da isonomia, sendo, ademais, vedado aos agentes públicos inserir nos atos de convocação cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo dos certames licitatórios, nos termos do art. 3°, § 1°, inciso I, da Lei n° 8.666/93.

4. Logo, a inobservância desses dispositivos representa grave afronta à lei, devendo ser reprimida nos moldes preconizados no ordenamento jurídico. A alegação de que, a despeito de severa restrição à competitividade e de inobservância de princípios constitucionais, a proposta é comercialmente vantajosa para a Funasa e que o certame deve prosseguir, pois possivelmente não será alcançado o patamar de desconto obtido no Pregão n° 22/2006, não se coaduna com o respeito aos princípios da licitação. Adotar esse raciocínio pode, em situação extrema, significar a aceitação das mais graves afrontas à lei em nome do melhor preço. Ademais, nada indica que a realização de um novo certame licitatório, estritamente de acordo com os ditames da Lei nº 8.666/93, não traga, da mesma forma, vantagens econômicas para a Administração. Basta destacar que a empresa vencedora do certame licitatório ora questionado ofereceu um desconto de 23,95%, apenas 0,05% maior do que a oferta da empresa que ficou em segundo lugar (23,90%, fls. 161/163).

[ACÓRDÃO]

9.2. com fundamento no art. 71, inciso IX, da Constituição Federal, c/c o art. 45, caput, da Lei n° 8.443/92, fixar o prazo de 15 (quinze) dias para que a Fundação Nacional de Saúde adote as providências necessárias à anulação do Pregão nº 22/2006 e suspenda todo e qualquer ato destinado a dar execução ao contrato, caso já assinado, ante a restrição indevida à competitividade do certame, em razão dos itens 8.2, letras 'g', 'h', 'i', 'j' e 'l' do Edital, e 10.1, letras 'e', 'f', 'g', 'h' e 'j' do Anexo I (termo de referência);

9.3. com fundamento no artigo 250, inciso II, do Regimento Interno, determinar à Fundação Nacional de Saúde que:

9.3.1. em futuras licitações, ao inserir exigências de qualificação técnica e econômico-financeira, consigne os motivos de tais exigências e atente para que sejam indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações, de modo a atender o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, bem como os arts. 30 e 31 da Lei nº 8.666/93'.

20. Dessarte, exigir que a quantidade de toner anteriormente fornecida seja de determinada marca ou de determinado rendimento mínimo é desproporcional ao objeto licitado, pois trata-se de compra de cartuchos, sendo que as empresas licitantes são meras revendedoras das marcas disponíveis no mercado. Neste sentido, é mais importante comprovar a idoneidade e capacidade econômico-financeira da empresa. A qualidade técnica do produto a ser fornecido será sempre avaliada na análise das amostras apresentadas. Vale conferir os termos dos Editais do TCU para aquisição de toners, mediante Sistema de Registro de Preços, no que tange à exigência de qualificação técnica dos licitantes:

EDITAL DO PREGÃO ELETRÔNICO Nº 36/2009

'1.1. O objeto deste Pregão é o descrito na tabela abaixo:'

Item	Descrição dos materiais	Quant.
1	**Cartucho de toner para impressora Samsung ML-2551N (Ref. ML-2550DA**	**224**
2	**Cartucho de toner para impressora multifuncional HP Laserjet 3390 (Ref. Q5949X)**	**345**

3	**Cartucho de toner para impressora Xerox Phaser 3428 (Ref. 106R01246)**	**416**
4	**Cartucho de toner combinado para copiadora Xerox, modelo S423/428 (Ref. 113R00635)**	**19**

'49.3. 1 (um), ou mais, atestado ou declaração de capacidade técnica, em nome da licitante, expedido por pessoa jurídica de direito público ou privado, que comprove a aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto deste Pregão;

49.3.1. para efeito desta condição, o quantitativo total atestado deve comprovar a execução de no mínimo 70% (setenta por cento) do objeto.'

https://contas.tcu.gov.br/cpl/ConsultarLicitacaoTcu

DOS REQUISITOS PARA CONCESSÃO DA MEDIDA CAUTELAR

20. A sessão dos lances estava prevista para 30/06/2010, o que significa a existência de possibilidade na interrupção do procedimento de constituição do registro de preços.

21. Restam, assim, configurados o *fumus boni juris* e o *periculum in mora* necessários à concessão de cautelar para o procedimento licitatório seja interrompido até que a irregularidade apontada seja apreciada nesta Corte. Portanto, com fundamento no Regimento interno do TCU, art. 276 ('*O Plenário, o relator, ou, na hipótese do art. 28, inciso XVI, o Presidente, em caso de urgência, de fundado receio de grave lesão ao erário ou a direito alheio ou de risco de ineficácia da decisão de mérito, poderá, de ofício ou mediante provocação, adotar medida cautelar, com ou sem a prévia oitiva da parte, determinando, entre outras providências, a suspensão do ato ou do procedimento impugnado, até que o Tribunal decida sobre o mérito da questão suscitada, nos termos do art. 45 da Lei nº 8.443, de 1992*') e na Resolução TCU nº 36, de 30 de agosto de 1995, art. 21 ('*Sempre que as circunstâncias evidenciarem a necessidade da pronta atuação do Tribunal para evitar danos iminentes ao Erário, poderá o Relator, mediante despacho fundamentado, determinar a sustação do procedimento questionado, devendo o despacho ser submetido à apreciação do Plenário na primeira sessão ordinária seguinte*.'), será proposta a adoção de medida cautelar determinando a suspensão dos atos administrativos relacionados com o Pregão em exame.

ENCAMINHAMENTO

22. Diante do exposto, propomos o encaminhamento dos autos ao Gabinete do Ministro-Relator, Exmo. Sr. Valmir Campelo, propondo:

a) com fundamento no art. 113, § 1º, da Lei n. 8.666/93 e no art. 237, VII, do Regimento Interno do TCU, **conhecer** da representação efetuada pela empresa Repremig – Representação e Comércio MG Ltda.;

b) com fundamento no art. 276, *caput*, do Regimento Interno do TCU e art. 21, da Resolução TCU nº 36, de 30 de agosto de 1995, determinar, **cautelarmente**, à Gerência de Filial de Licitações e Contratações em Salvador/BA – GILIC/SA da Caixa Econômica Federal que suspenda a continuidade do Pregão Eletrônico nº 030/7029-2010 – GILIC/SA realizado pela Gerência de Filial de Licitações e Contratações da Caixa Econômica Federal em Salvador- GILIC/SA, objetivando o registro de preços para aquisição de toner para impressoras HP, modelo Laserjet P3015DN, com entrega nos almoxarifados da CAIXA localizados nos Estados de Goiás, Minas Gerais e Pará, pelo fato de constar no respectivo Edital exigência incompatível com as normas que regem as licitações no item 9.5.1, até que ocorra a análise definitiva dos fatos por esta Corte;

c) com fundamento no art. 276, § 3º, do Regimento Interno do TCU, promover a **oitiva** do Sr. **Rogério Gordilho Tavares**, Gerente de Filial (GILIC-SA), e do Sr. **Cristiano da Hora Menezes**, Pregoeiro, para que, no prazo máximo de 05 (cinco) dias úteis, se manifestem acerca dos indícios de irregularidades identificados no decorrer do Pregão Eletrônico Eletrônico nº 030/7029-2010 – GILIC/SA realizado pela Gerência de Filial de Licitações e Contratações da Caixa Econômica Federal em Salvador- GILIC/SA, objetivando o registro de preços para aquisição de toner para impressoras HP, modelo Laserjet P3015DN, com entrega nos almoxarifados da CAIXA localizados nos Estados de Goiás, Minas Gerais e Pará, pelo fato de constar no respectivo Edital exigência incompatível com as normas que regem as licitações no item 9.5.1, ou seja:

- exigir que o licitante tenha fornecido no mínimo 10% do total requerido (379 unidades) de toners para impressoras HP com tecnologia de impressão 'laser monocromática' com rendimento igual ou superior a 12.500 cópias, como condição necessária para comprovação da qualificação técnica, sem que haja uma relação direta entre a exigência e o objeto a ser contratado, pois se trata de fornecimento de material;

- já existirem no edital outras exigências que garantam a qualidade do material a ser fornecido, bem como a seriedade e capacidade da empresa (itens 9.4 - capacidade econômico-financeira da empresa e 8.1 - encaminhamento para a área técnica de 3 (três) amostras de cartuchos toner para a realização de análise técnica)."

2. O titular da unidade técnica aquiesce à proposta da instrução, em cota singela (fls. 106-v).

É o relatório.

VOTO

Preliminarmente, cabe ao TCU conhecer da representação ora apreciada, ante o preenchimento dos requisitos de admissibilidade previstos no art. 237, inciso VII e parágrafo único, do Regimento Interno/TCU.

2. Tal documento foi submetido à consideração deste Tribunal pela empresa Repremig Representação e Comércio de Minas Gerais Ltda. (CNPJ nº 65.149.197/0001-70), à vista de possível irregularidade praticada pela Caixa Econômica Federal - Gerência de Filial de Licitações e Contratações em Salvador-BA, no decorrer de processo licitatório aberto por aquela entidade (pregão eletrônico nº 030/7029-2010 – GILIC/AS), tendo por objeto o "registro de preços, pelo prazo de 12 (doze) meses, para aquisição de toner para impressoras HP, modelo Laserjet P3015DN, com entrega nos almoxarifados da CAIXA localizados nos Estados de Goiás, Minas Gerais e Pará" (fl. 19).

3. Segundo se depreende da leitura da instrução reproduzida no relatório precedente, a questão suscitada pela firma representante reside no seguinte dispositivo do edital daquele certame:

"9.5 **A qualificação técnica será comprovada mediante**:

9.5.1 apresentação de atestado(s), certidão(ões) ou declaração(ões) fornecidos por pessoas jurídicas, comprovando ter o licitante desempenhado, de forma satisfatória, o fornecimento de pelo menos **10%** (dez por cento) da quantidade total de toners para impressoras HP solicitada neste edital, ou de outro modelo de impressora HP que utiliza a mesma tecnologia de impressão – Laser Monocromática, com rendimento por cartucho igual ou superior ao modelo **CE255X**, ou seja, fornecimento de, no mínimo, **379** (trezentos e setenta e nove) toners com o rendimento igual ou superior a **12.500** (doze mil e quinhentos) cópias"

4. No entender da empresa interessada e da Secex/BA, tal previsão estaria limitando a concorrência e possibilitando o direcionamento da licitação, em desacordo com a legislação vigente.

5. Segundo a representação, "a exigência lançada no edital ora impugnado, de que se comprove, por meio de certificados, o fornecimento mínimo de 10% do objeto, especificando a marca e modelo do toner, *concessa máxima venia*, ofende os princípios da impessoalidade, da isonomia, da razoabilidade da proposta e da ampla concorrência, pelo que deve ser retirada do edital".

6. Com escusas por dissentir do órgão instrutivo, não percebo na exigência em tela a alegada irregularidade.

7. Primeiramente, cumpre reconhecer a improcedência da contestação no sentido de que a convocação estaria especificando a marca e o modelo do *toner* pretendido. Conforme consta da análise do recurso interposto junto à CEF pela representante (fls. 85), "são aceitos atestados que comprovem o fornecimento de *toner* para impressoras da marca HP, **não sendo obrigatório que os toners sejam da marca HP**". (o destaque é nosso).

8. Corroboram o posicionamento da CEF as especificações constantes do termo de referência do aludido instrumento convocatório, onde são descritas as seguintes características (fls. 50):

"1.1.1. Material: Os cartuchos deverão ser originais, conforme descrito na Decisão nº 1622/2002– TCU-Plenário ["... a) originais: são produzidos ou pelo fabricante da impressora ou por outro fabricante que produz cartuchos/toner de impressão, embora não fabrique impressoras. Trazem estampada a marca desse fabricante e têm qualidade assegurada por seu próprio fabricante..."]

1.1.1.1. Deverão ser inteiramente novos, de primeiro uso inclusive a carcaça e todos os seus componentes e não poderão ser resultantes de remanufaturamento, refilamento, reutilização ou recondicionamento, seja parcial ou total. Não serão aceitos, em hipótese alguma, produtos que não atendam essas especificações."

9. Superado esse primeiro aspecto, vejo igualmente como infundada a outra parte da questão, ou seja, a exigência de atestados comprovando o fornecimento anterior de pelo menos 10% da quantidade total de *toners* para impressoras HP solicitada no edital ou para outro modelo de impressora HP que utilize a mesma tecnologia de impressão.

10. Como se sabe, tem lastro no art. 30, inciso II, da Lei nº 8.666/1993 a exigência de comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação, lembrando que nos pregões se aplicam subsidiariamente as normas do estatuto das licitações e contratos, por força do disposto no art. 9º da Lei nº 10.520/2002.

11. É de ver desde logo que não socorrem a pretensão da interessada nem a deliberação por ela lembrada (Acórdão nº 512/2009-TCU-Plenário) nem os termos do edital do pregão eletrônico lançado pelo TCU (nº 36/2009) e recordado pela instrução em prol da representante, com propósito semelhante ao do certame em discussão.

12. No caso do Acórdão nº 512/2009-TCU-Plenário, a impugnação ali do Tribunal foi de outra ordem, sendo então rejeitada a exigência de certificações técnicas como critério de habilitação, mas numa referência à certificação ISO e de registro no INPI (processo produtivo básico), admitindo-se tais requisitos, quando necessários, apenas como critério de classificação.

13. Da mesma forma, o procedimento levado a efeito pela CEF não destoa dos parâmetros fixados no referido pregão eletrônico promovido pelo TCU (nº 36/2009), sendo até menos restritivo do que a prática adotada por este Tribunal, porquanto no edital publicado pela Corte de Contas exigiu-se que a capacidade técnica fosse comprovada com atestados de execução de no mínimo 70% do objeto, contra o percentual de 10% previsto no edital da CEF, senão vejamos:

TCU - EDITAL DO PREGÃO ELETRÔNICO Nº 36/2009

"1.1. O objeto deste Pregão é o descrito na tabela abaixo:"

Item	Descrição dos materiais	Quant.
1	**Cartucho de toner para impressora Samsung ML-2551N (Ref. ML-2550DA**	**224**
2	**Cartucho de toner para impressora multifuncional HP Laserjet 3390 (Ref. Q5949X)**	**345**
3	**Cartucho de toner para impressora Xerox Phaser 3428 (Ref. 106R01246)**	**416**

4	**Cartucho de toner combinado para copiadora Xerox, modelo S423/428 (Ref. 113R00635)**	**19**

"49.3. 1 (um), ou mais, atestado ou declaração de capacidade técnica, em nome da licitante, expedido por pessoa jurídica de direito público ou privado, que comprove a aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto deste Pregão;

49.3.1. para efeito desta condição, o quantitativo total atestado deve comprovar a execução de no mínimo 70% (setenta por cento) do objeto."

14. Assim, creio não ter sido despropositado o procedimento utilizado na convocação ora representada, até porque o discutido critério buscou, na essência, possibilitar que a seleção recaísse em licitante que detivesse a efetiva condição de desempenhar satisfatoriamente o objeto licitado.

15. Não há como negar que a Administração, atentando especialmente para o interesse coletivo, tem o poder-dever de exigir em suas contratações os requisitos considerados indispensáveis à boa e regular execução do objeto que constituirá encargo da futura contratada.

16. Conforme a lição de Marçal Justen Filho, o princípio norteador é o seguinte : "quem já enfrentou e venceu desafios de determinada natureza presume-se como mais qualificado para voltar a fazê-lo no futuro" (**in "***Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos".* São Paulo: Dialética, 2001. p. 331).

17. De mais a mais, o princípio que refuta a restrição ao caráter competitivo não é absoluto, representando essencialmente a expressão sintetizada de uma orientação vista em caráter de generalidade.

18. Aliás, ao interpretar a norma que veda a imposição de restrições ao caráter competitivo nos atos de convocação (art. 3º, § 1º, inciso I, da Lei nº 8.666/1993), Marçal Justen Filho sustenta que "o dispositivo não significa vedação a cláusulas restritivas da participação", ponderando que ele "não impede a previsão de exigências rigorosas, nem impossibilita exigências que apenas possam ser cumpridas por específicas pessoas" (**in** *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*, 3ª ed. Aide Editora, 1994, p. 36).

19. Ainda de acordo com o renomado administrativista, a lei veda, na verdade, é "cláusula desnecessária ou inadequada, cuja previsão seja orientada não a selecionar a proposta mais vantajosa, mas a beneficiar alguns particulares". Segundo o autor, "se a restrição for necessária para atender ao interesse público, nenhuma irregularidade existirá em sua previsão" (obra citada, p. 36).

20. É dizer, a invalidade não reside na restrição em si mesma, mas na incompatibilidade dessa restrição com o objeto da licitação. Assim, o que importa saber é se a restrição é desproporcional às necessidades da Administração, ou seja, se ela atende ou não ao interesse público, este considerado sempre indisponível.

21. Por último, refiro-me ao processo reportado pela instrução (TC-013.299/2010-7), decorrente de outra representação formulada pela interessada nestes autos (Repremig Ltda.), compreendendo semelhante edital de licitação publicado também pela CEF (pregão eletrônico nº 045/7029-2009-GILC/SA), tendo por objeto igualmente a aquisição de toner para impressoras HP, só que para entrega apenas em Minas Gerais (o edital ora analisado visa à entrega em Goiás, Minas Gerais e Pará).

22. No caso, embora constando de tal convocação cláusula de qualificação técnica com a mesma natureza da regra que ensejou o presente processo, a representante não buscou no aludido feito a revisão desse dispositivo, tendo questionado essencialmente procedimentos outros adotados pelo pregoeiro da CEF, em face dos recursos interpostos por concorrentes naquele certame.

23. Ocorre que, após ouvir os responsáveis junto à Caixa, houve por bem a Corte de Contas considerar improcedente dita representação, por meio do Acórdão nº 4.247/2010 – TCU – Primeira Câmara, sessão de 20/7/2010 (fls. 107).

24. Dessa forma, não cabe a concessão da medida cautelar aqui requerida, tendo-se por improcedente a representação ora apreciada, porquanto a questão nela suscitada está fundamentada em argumentos que não se sustentam juridicamente.

25. Ante o exposto, renovando escusas por discordar da Secex/BA, voto por que o Tribunal de Contas da União adote o acórdão que ora submeto à deliberação deste colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 4 de agosto de 2010.

VALMIR CAMPELO
Ministro-Relator

ACÓRDÃO Nº 1890/2010 – TCU – Plenário

1. Processo TC-018.017/2010-0.
2. Grupo II, Classe de Assunto: VII – Representação.
3. Interessada: Repremig Representação e Comércio de Minas Gerais Ltda. (CNPJ nº 65.149.197/0001-70).
4. Entidade: Caixa Econômica Federal - Gerência de Filial de Licitações e Contratações em Salvador-BA.
5. Relator: Ministro Valmir Campelo.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado da Bahia – Secex/BA.
8. Advogado(s) constituído(s) nos autos: Warley Pontello Barbosa (OAB/MG 58.273), Guilherme Mangia Cobra (OAB/MG 94.093), Eber Silva Diamantino (OAB/MG 98.624), Danielle Cristina Carmo dos Santos (OAB/MG 121.095), Bárbara Leite Barreto (OAB/MG 122.472), Áurea Teresinha Pinto Leite (OAB/MG 124.829), Záira Jesus Pereira (OAB/MG 120.769), Juliana das Mercês Vaz (OAB/MG 124.879), Leandro da Silva Alvarenga Aiala (OAB/MG 102.046), Brenda Alves Guimarães (OAB/MG 19.573-E) e Pollyanna Naiara Silva (OAB/MG 20.231-E).

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação formulada pela empresa Repremig Representação e Comércio de Minas Gerais Ltda. (CNPJ nº 65.149.197/0001-70), à vista de possível irregularidade praticada pela Caixa Econômica Federal - Gerência de Filial de Licitações e Contratações em Salvador-BA, no decorrer de processo licitatório aberto por aquela entidade (pregão eletrônico nº 030/7029-2010 – GILIC/AS), tendo por objeto o "registro de preços, pelo prazo de 12 (doze) meses, para aquisição de toner para impressoras HP, modelo Laserjet P3015DN, com entrega nos almoxarifados da CAIXA localizados nos Estados de Goiás, Minas Gerais e Pará".

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo relator, e com fundamento no art. 1º, inciso II, da Lei 8.443/1992, e no art. 1º, inciso XXVI, do Regimento Interno/TCU, em:

9.1. conhecer da presente representação, uma vez preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos no art. 237, inciso VII e parágrafo único, do Regimento Interno/TCU;

9.2. considerar, no mérito, a representação improcedente, negando, em consequência, a medida cautelar requerida;

9.3. determinar o arquivamento dos autos;

9.4. dar ciência deste acórdão, bem como do relatório e voto que o fundamentam, à entidade representada (Caixa Econômica Federal - Gerência de Filial de Licitações e Contratações em Salvador-BA) e à empresa representante (Repremig Representação e Comércio de Minas Gerais Ltda.).

10. Ata n° 28/2010 – Plenário.
11. Data da Sessão: 4/8/2010 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1890-28/10-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Benjamin Zymler (na Presidência), Valmir Campelo (Relator), Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.

13.2. Auditores presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
na Presidência

(Assinado Eletronicamente)
VALMIR CAMPELO
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO II – CLASSE VI – Plenário
TC 013.685/2009-1 [Apenso: TC 003.609/2005-3]
Natureza: Tomada de Contas Especial
Entidade: Município de Barra de Santa Rosa, Paraíba
Responsáveis: Alberto Nepomuceno (076.287.574-72) e Deczon Farias da Cunha (133.369.674-49)
Interessado: Fundação Nacional de Saúde – Funasa
Advogado: não há

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. FUNASA. MELHORIAS SANITÁRIAS DOMICILIARES. INEXECUÇÃO DO OBJETO. DESCONSIDERAÇÃO DA PERSONALIDADE JURÍDICA. ATO DE COMPETÊNCIA DE ÓRGÃO COLEGIADO.

1. A desconsideração da personalidade jurídica, nos casos de abuso de direito, será decidida pelo colegiado competente para julgar o processo em que ocorrer a questão incidental.

2. Ao decidir pelo levantamento do véu da personalidade jurídica, o Tribunal indicará os administradores ou sócios responsáveis pelo abuso de direito, que responderão pelo dano imposto ao Erário.

3. Somente se procederá à citação dos sócios ou administradores responsáveis pelo abuso de direito, após a deliberação do Tribunal acerca da desconsideração da personalidade jurídica da empresa responsável pelo dano ou beneficiada com pagamentos irregulares.

RELATÓRIO

Cuidam os autos de tomada de contas especial, instaurada pela Fundação Nacional de Saúde – Funasa, em razão da não aprovação da prestação de contas do Convênio 909/2002, celebrado com o Município de Barra de Santa Rosa, Paraíba, para execução de melhorias sanitárias em 86 domicílios.

Vistoria realizada pela Funasa identificou a execução parcial do objeto. Todavia, a parte executada não apresenta a utilidade e a funcionalidade pretendidas.

Os valores transferidos ao Município foram integralmente pagos à empresa Transamérica Construtores Associados Ltda.

O Auditor de Controle Externo instrutor propôs a desconsideração da personalidade jurídica da empresa beneficiada pelos pagamentos irregulares, para responsabilizar seu "sócio oculto", Deczon Farias da Cunha. O gerente de divisão assim fundamentou a proposta (fls. 383/5, volume 1):

"2. De fato, a princípio, caberia a responsabilização solidária do gestor, que deu causa ao dano ao erário, e da empresa contratada, que não executou as obras pelas quais foi paga.

3. No entanto, conforme Ação Civil Pública ajuizada pelo Ministério Público Federal (Processo Administrativo nº 1.24.000.000316/2007-99), apurou-se que a contratada (Transamérica Construtores Associados Ltda.) trata-se de empresa "fantasma", envolvida em fraudes ocorridas em licitações públicas realizadas em diversos municípios do Estado da Paraíba, sendo seus sócios de direito meros "laranjas" (interpostas pessoas). O sócio de fato, que se beneficiou do esquema de fraudes perpetrado, é o Sr. Deczon Farias da Cunha, conforme excertos da Ação Civil Pública mencionada (fls. 369/379 – páginas em que constam os excertos):

'Com fulcro nas provas analisadas, está demonstrado que as pessoas jurídicas em questão efetivamente foram constituídas em nome de "laranjas" - há algumas alterações contratuais após fiscalizações empreendidas pela Secretaria da Receita Federal em João Pessoa/PB -, os quais outorgavam procurações aos membros da organização criminosa conferindo amplos poderes de gestão. Nos termos do relatório que concluiu pelo indiciamento de 41 (quarenta e um) investigados, os depoimentos de terceiros estranhos aos quadros societários corroboram as afirmações de interpostas pessoas na constituição das pessoas jurídicas em foco." (...)

Pela análise das provas carreadas aos autos, o Senhor DECZON FARIAS DA CUNHA era, de fato, o responsável pelas pessoas jurídicas indevidamente constituídas. Em seu depoimento prestado perante a Autoridade Policial (fls. 173/177, vol. I), afirmou que possuía procurações para movimentar as empresas TRANSAMÉRICA, TIROL, ARAPUAN, CONSTRUTORA GLOBO, GLOBO EDIFICAÇÕES, CONSTRUTORA SANTA MARIA, RIO NORTE e RIO SUL. Em depoimento (fls. 190/194, vol. I), a Senhora UILZA FARIAS DA CUNHA afirma que '... ajuda o irmão DECSON, com secretária nas empresas dele', nominando, logo em seguida, as pessoas jurídicas pertencentes ao grupo constituído por seu irmão.' (...)

As alegações do Senhor DECZON FARIAS DA CUNHA, também são confirmadas pelo Senhor GESIEL MACENA DUARTE, prestador de serviços de contabilidade, o qual informou à fiscalização levada a cabo pela Receita Federal (fls. 679, vol. II) 'que o Sr. Deczon Farias da Cunha se apresenta como representante, procurador, ou seja, como dono de fato' da TRANSAMÉRICA CONSTRUÇÕES ASSOCIADOS LTDA., DA TIROL COMÉRCIO, CONSTRUÇÃO E REPRESENTAÇÃO LTDA., DA ARAPUAN COMÉRCIO, REPRESENTAÇÃO E SERVIÇO LTDA., DA RIO SUL COMÉRCIO, CONSTRUÇÃO E REPRESENTAÇÃO LTDA., DA RIO SUL CONSTRUÇÕES E EMPREENDIMENTOS LTDA. E DA CONSTRUTORA SANTA MARIA LTDA. (...)

Ainda atestando a participação direta do senhor HELENO BATISTA DE MORAIS, o documento de fl. 453, vol. II, traz a informação de que o Sr. Severino José Alves Filho era o proprietário do imóvel localizado à Rua Monsenhor José João, 40, centro, Cruz do Espírito Santo/PB, locado ao Senhor HELENO para funcionamento da TRANSAMÉRICA e da ARAPUAN. Complementando, Severino afirmou que no endereço apenas chegavam correspondências que eram entregues posteriormente ao Sr. HELENO. (...)

Às fls. 242, 291, 293, 294 e 295 as Senhoras Geralda Helena da Conceição, Maria das Neves Fernandes, Josefa Gomes do Nascimento, Maria José de Oliveira e Lenira Silva de Oliveira afirmaram à Autoridade Policial não terem qualquer relação com as pessoas jurídicas sob investigação, o que corrobora todas as alegações supra.'

4. Dessa forma, considerando o entendimento já consolidado no âmbito deste Tribunal acerca da aplicação da teoria da desconsideração da pessoa jurídica, quando verificada a ocorrência de atos fraudulentos (Decisão 914/2004-TCU-Plenário; Acórdão 976/2004-Plenário; Acórdão 873/2007-Plenário), ***entendo pertinente que seja aplicado, no caso ora analisado, o disposto no art. 50 da Lei 10.406/2002 (Código Civil)****, para que seja citado o Sr. Alberto Nepomuceno, solidariamente*

com o Sr. Deczon Farias da Cunha, sócio de fato da empresa Transamérica Construtores Associados Ltda." (grifei)

O titular da unidade técnica, com fundamento na portaria de delegação de competência do relator, determinou a "*elaboração das citações propostas*" (fl. 386, volume 1).

Citados, os responsáveis permaneceram silentes.

Quanto ao mérito, a unidade técnica propõe a irregularidade das contas e a condenação dos responsáveis ao ressarcimento do débito e ao pagamento de multa (fls. 394/5, volume 1).

O Ministério Público põe-se de acordo com a proposta da Secex/PB (fl. 397).

VOTO

Trata-se de tomada de contas especial em que se verifica a desconsideração da personalidade jurídica de empresa beneficiada por pagamentos irregulares, por ato indireto de titular de unidade técnica do Tribunal.

Ainda na vigência do Código Civil de 1916, a doutrina e a jurisprudência apontavam para a possibilidade de desconsideração da personalidade jurídica nos casos de utilização ilícita ou fraudatória da sociedade (*Doctrine of disregard of legal entity*).

O Código Civil de 2002 positivou o levantamento do véu da pessoa jurídica, *in verbis*:

"Art. 50. Em caso de abuso da personalidade jurídica, caracterizado pelo desvio de finalidade, ou pela confusão patrimonial, pode o juiz decidir, a requerimento da parte, ou do Ministério Público quando lhe couber intervir no processo, que os efeitos de certas e determinadas relações de obrigações sejam estendidos aos bens particulares dos administradores ou sócios da pessoa jurídica."

A jurisprudência dos tribunais judiciários é uníssona no sentido de que "*o Juiz pode julgar ineficaz a personificação societária, sempre que for usada com abuso de direito, para fraudar a lei ou prejudicar terceiros*" (STJ, REsp 158.051/RJ).

Também o TCU adota esse procedimento, quando verificado ao menos um dos requisitos para sua aplicação – fraude, desvio de finalidade ou confusão patrimonial (acórdãos 2.858/2008, 3.135/2006, 50/2002, Plenário).

A doutrina apresenta a desconsideração da personalidade jurídica sob duas formulações teóricas, denominadas *teoria maior* e *teoria menor* do risco empresarial.

A primeira sustenta que o juiz poderá, no caso concreto, desconsiderar a autonomia patrimonial da pessoa jurídica para combater fraudes e abusos praticados por seus sócios ou administradores. A teoria menor, por sua vez, avalia ser desnecessária a existência de abuso de direito para afastar a personalidade jurídica, sendo suficiente a imposição de prejuízo ao credor.

Nos termos da jurisprudência do STJ, adota-se a "*teoria maior acerca da desconsideração da personalidade jurídica, a qual exige a configuração objetiva de tais requisitos para sua configuração*" (REsp 693.235/MT, 970.635/SP, 279.273/SP, 1.098.712/RS). A teoria menor é acolhida em nosso ordenamento jurídico, em caráter excepcional, no direito ambiental e na proteção ao hipossuficiente nas relações de consumo e de trabalho.

Os efeitos da desconsideração da personalidade jurídica não se impõem apenas aos sócios de direito da empresa; alcançam, também, eventuais "sócios ocultos" (STJ, AgRg no REsp 152.033/RS).

Contudo, necessário avaliar se o ato pode ser praticado pelo relator do processo ou se indispensável a deliberação de órgão colegiado.

Embora a desconsideração da personalidade jurídica dispense a propositura de ação autônoma, podendo ser concedida incidentalmente no próprio processo de conhecimento ou de execução, tal medida não prescinde do exame do conjunto probatório pelo juízo competente.

Nos termos do art. 109 do CPC, compete ao juiz da causa principal decidir sobre a ação declaratória incidente. No TCU, cabe aos órgãos colegiados o julgamento da causa principal e das questões incidentais. Ao relator, é reservada a prática de atos processuais, por meio de despacho (arts. 11 da Lei 8.443/1992, e 162, § 3º, do CPC).

Indispensável a análise do conjunto probatório acerca do abuso da personalidade jurídica por sócios ou administradores da empresa responsável pelo dano. Não se trata, portanto, de mero chamamento das pessoas físicas aos autos, em substituição à pessoa jurídica, mas do julgamento da conduta daquelas no uso da pessoa jurídica.

Assim, a proposta de desconsideração da personalidade jurídica, nos casos de abuso de direito, deve ser submetida à deliberação do colegiado competente para julgar o processo em que ocorre a questão incidental.

Ao decidir pelo levantamento do véu da personalidade jurídica, deverá o Tribunal indicar os administradores e sócios responsáveis pelo abuso de direito, os quais responderão pelo dano imposto ao Erário.

Somente após a deliberação do Tribunal, será possível citar as pessoas naturais responsáveis pelo abuso da personalidade jurídica.

II

Feitas essas considerações, passo a analisar o caso concreto.

De início, afasto a validade da citação de Deczon Farias da Cunha, porquanto não antecedida do regular procedimento de desconsideração da personalidade jurídica da Transamérica Construtores Associados Ltda.

Contudo, informações extraídas de procedimento administrativo da Procuradoria da República no Estado da Paraíba, demonstram que Deczon Farias da Cunha administrava a empresa Transamérica por meio de procurações. Nesse sentido seu depoimento à Polícia Federal e os documentos apreendidos, pela Receita Federal, em sua residência (fl. 373, volume 1).

A empresa foi constituída em nome de interpostas pessoas, para ocultar seu verdadeiro proprietário: Deczon Farias da Cunha.

No convênio em exame, escondeu-se o responsável sob o véu da personalidade jurídica para fraudar a licitação e apropriar-se dos recursos transferidos pela União.

Por isso, adequado desconsiderar a personalidade jurídica da Transamérica Construtores Associados Ltda., para responsabilizar seu administrador, Deczon Farias da Cunha, em regime de solidariedade com o então prefeito, pelo dano apurado nestas contas especiais.

Posto isso, voto por que o Tribunal de Contas da União aprove o acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 4 de agosto de 2010.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator

ACÓRDÃO Nº 1891/2010 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 013.685/2009-1.
1.1. Apenso: 003.609/2005-3
2. Grupo II – Classe IV – Assunto: Tomada de Contas Especial
3. Interessado/Responsáveis:
3.1. Interessado: Fundação Nacional de Saúde – Funasa.
3.2. Responsáveis: Alberto Nepomuceno (076.287.574-72) e Deczon Farias da Cunha (133.369.674-49).
4. Entidade: Município de Barra de Santa Rosa, Paraíba.
5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Júlio Marcelo de Oliveira.
7. Unidade: Secretaria de Controle Externo no Estado da Paraíba (Secex/PB).
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial, instaurada pela Fundação Nacional de Saúde – Funasa, em razão da não aprovação da prestação de contas do Convênio 909/2002, celebrado com o Município de Barra de Santa Rosa, Paraíba, para execução de melhorias sanitárias em 86 domicílios.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. desconsiderar a personalidade jurídica da Transamérica Construtores Associados Ltda., para responsabilizar seu administrador, Deczon Farias da Cunha, em regime de solidariedade com o então prefeito de Barra de Santa Rosa, pelo dano apurado nestas contas especiais;

9.2. restituir o processo à Secex/PB, para que ela promova a citação de Alberto Nepomuceno e Deczon Farias da Cunha pelo débito apurado nestas contas especiais.

10. Ata n° 28/2010 – Plenário.

11. Data da Sessão: 4/8/2010 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1891-28/10-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Benjamin Zymler (na Presidência), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues (Relator), Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.

13.2. Auditores presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
na Presidência

(Assinado Eletronicamente)
WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO II - CLASSE I - Plenário
TC 020.338/2006-0
Natureza: Pedido de Reexame
Responsáveis: Edilson Pereira Uchôa (204.587.033-20); Esdras Augusto Nogueira (057.424.981-87); Everaldo do Nascimento Lima (040.805.804-87); Joselito Felix Silva Filho (057.681.523-34); Maria de Lourdes de Alencar Bezerra (039.227.144-39); Raimundo Bernardo Filho (037.621.653-00); Zenaide Batista Lustosa Neta (218.448.523-34)
Interessado: Companhia Energética do Piauí S.A. - Cepisa (06.840.748/0008-89)
Advogado(s): não há

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. IRREGULARIDADES NA CONCORRÊNCIA Nº 41/2003. AUDIÊNCIAS. RAZÕES DE JUSTIFICATIVA REJEITADAS. APLICAÇÃO DE MULTA AOS RESPONSÁVEIS. PEDIDO DE REEXAME. NECESSIDADE DOS SERVIÇOS. RISCO DE DANOS AOS CONSUMIDORES. FORNECIMENTO DE INFORMAÇÕES POR FAX. AUSÊNCIA DE PREJUÍZO AO ERÁRIO E DE MÁ-FÉ. RAZÕES SUFICIENTES PARA AFASTAR A MULTA IMPOSTA. PROVIMENTO PARCIAL.

RELATÓRIO

Adoto, como relatório, a instrução da Unidade técnica (an.10, fls. 12/5), *in verbis*:

"*Analisa-se nesta fase processual os Pedidos de Reexame (fls. 1/6, anexo 4, 1/6, anexo 5, 1/8, anexo 6, 1/7, anexo 7, 2/7, anexo 8, 2/7, anexo 9 e 2/7, anexo 10) interpostos, respectivamente, por Edilson Pereira Uchôa (anexo 4), Zenaide Batista Lustosa Neta (anexo 5), Esdras Augusto Nogueira (anexo 6), Everaldo do Nascimento Lima (anexo 7), Raimundo Bernardo Filho (anexo 8), Joselito Felix Silva Filho (anexo 9), Maria de Lourdes de Alencar Bezerra (anexo 10) contra o Acórdão 413/2010 - TCU - Plenário (fls. 258/259, v. 1), por meio do qual o TCU rejeitou as razões de justificativas e condenou os responsáveis a pagarem multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992.*

2. Inconformados com a decisão, os Interessados interpuseram recursos, os quais passarão a ser analisados.

HISTÓRICO/FUNDAMENTOS DA DECISÃO RECORRIDA.

3. Os autos tiverem o seu início com a Representação formulada pela Secex/PI acerca de possíveis irregularidades na Concorrência 41/2003, conduzida pela Companhia Energética do Piauí - Cepisa, com vistas à contratação de empresa para prestação de serviços de manutenção corretiva e preventiva em redes de distribuição e no sistema de iluminação pública de distribuição das unidades consumidoras localizadas nas zonas urbanas e rurais e municípios circunvizinhos do Estado do Piauí.

4. Promovidas as audiências, esta Corte, por meio do Acórdão 413/2010 - Plenário, rejeitou as razões de justificativas apresentadas e multou individualmente os responsáveis, com base no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992.

ADMISSIBILIDADE

5. Reiteram-se os exames preliminares de admissibilidade, para conhecer como Pedido de Reexame as peças recursais apresentadas (fls. 7/8 do anexo 4, 7/8 do anexo 5, 9 do anexo 6, 8/9 do anexo 7, 8/9 do anexo 8, 8/9 do anexo 9 e 8/9 do anexo 10), por meio dos quais foram conhecidos, tendo sido concedido o efeito suspensivo aos itens 9.3, 9.5 e 9.6 do Acórdão 413/2010 - Plenário pelo Exmo. Ministro Walton Rodrigues (fl. 11 do anexo 10), e determinado a instrução de mérito.

MÉRITO

6. A seguir serão apresentados os argumentos dos Recorrentes, cujos teores são similares, seguidos da análise. Por essa razão, será feita apenas análise única, sem qualquer prejuízo para a defesa. Registra-se que tais argumentos são semelhantes aos apresentados nas razões de justificativas. Informa-se ainda que não foram acostados documentos para subsidiar a argumentação.

7. Argumentos. Os Recorrentes alegam que o Projeto Básico estava com os preços defasados, pois, houve aumento nos salários, na gasolina, nas peças e motocicletas. Afirmam que não podiam esperar mais para a realização do certame. Foi enviado esclarecimento às empresas quanto aos valores constantes do Projeto Básico, não tendo havido prejuízo à Concorrência. Os atos administrativos emitidos obedeceram ao princípio da boa-fé (fls. 2/4 do anexo 4). O cálculo elaborado pela Secex/PI no tocante aos critérios de aceitabilidade das propostas, não considerou variações decorrentes da estação invernosa. Não houve dano à Cepisa (fls. 5/6, anexo 4).

8. Análise. Em suma, argumenta-se que não houve irregularidade na licitação que culminou com a contratação de serviços por valor maior que o previsto no edital da Concorrência 41/2003. Em razão dos aumentos no salário-mínimo e nos outros insumos (combustível, peça e equipamento), a Comissão de Licitação e os dirigentes da Cepisa entenderam correto majorar o valor máximo estabelecido no Edital em 20%. Tal alteração, contudo, não foi feita no próprio Edital em razão de urgência para efetivar as contratações.

9. Como ressaltado pelo Ministro-Relator a quo, o maior problema nos autos está na aceitação de propostas e na consequente homologação do resultado da licitação, por valores aproximadamente 17% acima do valor estabelecido no Edital.

10. Como se sabe, o instrumento convocatório é a norma que rege uma licitação. O caput do art. 41 da Lei 8.666/1993 é muito claro: "A Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada." Logo, é ilegal praticar qualquer ato em desacordo com as regras ali postas. O edital da Concorrência 41/2003 foi cristalino ao fixar o valor máximo anual da despesa com os serviços a serem contratados por meio desse certame.

11. A alegada defasagem dos preços constantes do Projeto Básico foi motivo para que o Ministro-Relator a quo não determinasse a instauração da tomada de contas especial visando a quantificação de débito. Contudo, a aceitação de propostas com valores muito acima da previsão editalícia remanesce como infração à norma legal/regulamentar.

12. É indiscutível que o valor ali fixado se tratava de teto, de valor máximo. Assim, qualquer proposta que excedesse tal previsão deveria ser prontamente rejeitada. Efetivamente, não foi o que ocorreu. E foi justamente por aceitar tais valores, que divergiram em muito da previsão editalícia, que foi aplicada multa aos responsáveis.

13. Resta verificar se as justificativas apresentadas nos autos poderiam afastar tal irregularidade.

14. De início, frise-se que os recursos sob análise estão desprovidos de qualquer documento que possa subsidiar os argumentos apresentados.

15. Primeiramente, a questão da urgência do procedimento licitatório. O contrato anterior já estava em vigor há alguns anos. É o que se depreende da Resolução 33/2003 da Cepisa, de 29/01/2003, que informa que o Contrato PCJ-093/98 já estava em seu nono termo aditivo e que o prorrogaria por mais 6 meses (fl. 124, v. p.). Assim, a alegada situação de urgência para contratação dos serviços em questão foi provocada pela própria Cepisa, pelos dirigentes que não iniciaram com a antecedência devida o procedimento licitatório em questão. Essa falta de planejamento fragiliza o argumento de que não poderia haver correção do Projeto Básico quanto ao valor máximo anual em razão de exiguidade de prazo. Há, portanto, um erro de planejamento de forma a se evitar solução de continuidade de serviço essencial.

16. Em segundo lugar, o argumento do aumento dos insumos. Não há qualquer informação nos autos quanto aos índices de aumentos setoriais aplicáveis aos combustíveis, aos equipamentos e às peças. Nem mesmo os índices IPA e IGP-M referidos no recurso (fl. 3, anexo 6) podem ser aplicados, pois esses representam uma "composição", uma "cesta", calculada por meio de diversos outros índices. Ao contrário, os recorrentes precisariam demonstrar, por meio de memória de cálculo, quais índices foram utilizados para obter o percentual de 20% de aumento.

17. Na mesma linha, o reajuste salarial da mão-de-obra, cuja categoria profissional é a dos eletricitários, conforme o próprio Edital, não foi apresentado pelos responsáveis. A Secex/PI, com base em informações constantes dos autos, estimou uma variação do Piso Salarial da Categoria (PSC) em torno de 10%, ou 6,79% considerando a participação desse insumo na composição do custo do serviço (fl. 223, vol. 1). Assim, não poderia ser utilizado como base o aumento do salário-mínimo e ainda que aplicável esse deveria ter sido calculado tendo em mente a composição do preço final, que evidentemente não é só a mão-de-obra.

18. Logo, não há como ser aceito o argumento de aumentos setoriais para fundamentar um "reajuste" de 20% sobre o valor máximo anual constante do Projeto Básico.

19. Aliás, o que se deve ter em mente é que não está em questão se o percentual de reajuste correto seria de 6,79%, 8%, 20% ou qualquer outro. A infração que fundamenta a multa foi a aceitação de propostas que ultrapassaram o limite estipulado no Edital, não importando o montante que estava acima do teto definido. Repita-se: não poderia ser aceita qualquer proposta com valor acima do teto fixado no instrumento convocatório.

20. Em terceiro lugar, alega-se que não houve prejuízo à concorrência, pois foi enviado "fax" às licitantes informando que seriam aceitas propostas com valores maiores do que o estipulado. Em verdade, essa comunicação (fl. 171, v. p.) não auxilia à defesa porque não afirma textualmente que seriam aceitas propostas majoradas em 20% em razão dos aumentos nos custos da mão-de-obra e

demais insumos. Afirmam somente que constam no Edital custos médios e não preços finais. Registre-se que o expediente afirma ainda que não será necessária a revisão do edital. Como registrou a Unidade Técnica, isto significa dizer que o valor fixado no instrumento convocatório não seria alterado, o que serve de argumento contra a afirmação dos responsáveis (fls. 221/225, vol.1).

21. Ainda quanto à comunicação aos licitantes, a cópia indica que foi enviada em 20/06/2003 (fl. 171, v. p.), sem especificação dos destinatários. Contudo, o aviso de abertura da licitação data de 24/06/2003, tendo sido publicado no Diário Oficial da União no dia seguinte. É estranha uma comunicação sobre os questionamentos ao Edital ter sido enviada antes do aviso da própria licitação (fl. 143, v. p.). Como é possível saber quais os 29 destinatários que compraram o edital se não se conhecia no momento do envio quantas e quais empresas retirariam o Edital ?. É uma dúvida que fragiliza essa comunicação, mas que não tem reflexo na situação posta nos autos, pois a Unidade Técnica e o Ministro-Relator a quo já haviam se manifestado sobre esse fax, posicionamento que se entende correto.

22. Em quarto lugar, o argumento dos Srs. Esdras e Everaldo referente aos respectivos cargos na Cepisa é bastante frágil. Como ressaltou o Ministro-Relator, os dirigentes da empresa deveriam ter adotado providências para iniciar o procedimento licitatório com maior antecedência. Em não tendo feito, deveriam ter alterado o Projeto Básico tendo em vista que havia ainda pelo menos 2 meses até a publicação do aviso de licitação. Poderiam ainda não ter aceitado homologar o resultado da licitação cujas propostas excediam 17%, em média, o valor fixado no Edital. Este sim foi o maior problema, pois, como foi dito, os responsáveis desobedeceram a uma regra muito cristalina do instrumento convocatório.

23. Por fim, o argumento de que deveria ter sido dado o mesmo tratamento aplicado aos responsáveis nos autos do TC 020.336/2006-6 (Acórdão 1768/2008 - Plenário) também não merece prosperar. Como bem registrou o Ministro-Relator a quo, o entendimento ali utilizado não poderia ser aplicado aos presentes autos porque lá não havia previsão editalícia do valor máximo anual como há expressamente no Edital analisado nos presentes autos. Justamente por não haver valor anual fixo naquele Edital o Ministro-Relator aceitou, no TC 020.336/2006-6, a contratação com base em propostas que divergiram do valor homem-hora. E registrou ainda em seu Voto que nos presentes autos a situação era diferente porque o valor máximo anual havia sido fixado e desobedecido.

24. Assim, considerando-se não haver nos autos elementos nem documentos que justifiquem a infração ao limite expressamente constante do edital da Concorrência 41/2003, e que os argumentos dos Recorrentes foram devidamente analisados no julgamento questionado, entende-se não haver motivos para se alterar a decisão contestada.

CONCLUSÃO

25. Por todo o exposto, elevamos o assunto à consideração superior, propondo:

a) Conhecer dos Pedidos de Reexame interpostos pelos Srs. Edilson Pereira Uchôa, Zenaide Batista Lustosa Neta, Esdras Augusto Nogueira, Everaldo do Nascimento Lima, Raimundo Bernardo Filho, Joselito Félix Silva Filho e Maria de Lourdes de Alencar Bezerra Marques para, no mérito, negar-lhes provimento, mantendo-se o Acórdão 413/2010 - Plenário em seus exatos termos;

b) dar ciência às partes e aos órgãos/entidades interessados."

2. O gerente-substituto da 4ª Divisão da Serur manifestou sua anuência ao encaminhamento proposto (an.10, fl. 16).

3. Concluída a instrução, o Sr. Esdras Augusto Nogueira encaminhou contrarrazões em duas oportunidades (an.6, fls. 11/69 e 70/107), as quais são analisadas no voto.

4. É o relatório.

VOTO

Em exame os pedidos de reexame interpostos pelos Srs. Edilson Pereira Uchôa (anexo 4), Zenaide Batista Lustosa Neta (anexo 5), Esdras Augusto Nogueira (anexo 6), Everaldo do Nascimento

Lima (anexo 7), Raimundo Bernardo Filho (anexo 8), Joselito Felix Silva Filho (anexo 9) e Maria de Lourdes de Alencar Bezerra (anexo 10) contra o Acórdão nº 413/2010-P, por meio do qual o TCU lhes rejeitou as razões de justificativas e aplicou-lhes multa no valor de R$ 5.000,00.

Conheço das peças recursais, uma vez atendidos os requisitos de admissibilidade atinentes à espécie.

O objeto da concorrência nº 41/2003 da Cepisa era a contratação de empresa para prestação de serviços de manutenção corretiva e preventiva em redes de distribuição e no sistema de iluminação pública de distribuição das unidades consumidoras localizadas nas zonas urbanas e rurais e municípios vizinhos, no estado do Piauí.

Consoante o voto condutor do Acórdão nº 413/2010-P, no qual o então Relator caracteriza as infrações que macularam o procedimento licitatório, foi imputada responsabilidade aos membros da comissão de licitação pela não desclassificação das propostas que apresentaram preços acima do valor máximo estipulado no projeto básico constante do edital da concorrência e pela não observância dos critérios máximos de aceitabilidade de preços fixados no edital, com a aceitação de propostas que continham indicativos de sobrepreço (item 7 do voto).

A responsabilidade dos membros da diretoria reside na não adoção de providências, no sentido de proceder às devidas modificações no projeto básico e no edital de concorrência, para contemplar os aumentos de custos decorrentes das modificações dos preços de mercado, bem como por terem homologado e assinado os contratos oriundos da concorrência (item 9 do voto).

Em seu exame, a Serur propôs fosse negado provimento à pretensão deduzida pelos recorrentes.

No entanto, há dados novos, apresentados pelos responsáveis, que permitem outro desfecho para os recursos.

A irregularidade tratada nestes autos refere-se à ausência de desclassificação de propostas com valor global superior ao limite estabelecido em edital. A conclusão do Acórdão recorrido foi no sentido de rejeitar as razões de justificativa então apresentadas.

Entretanto, considerando os novos argumentos trazidos pelos recorrentes, torna-se possível a supressão da multa, ante o grau de culpabilidade dos responsáveis. A conduta dos responsáveis apresenta, portanto, vários atenuantes.

No que diz respeito à urgência do processo licitatório, os serviços licitados eram de fato prementes. O projeto básico foi elaborado em novembro de 2002. Consta dos autos a Resolução nº 33/2003 da Cepisa (fl. 124), dando notícia de que o ajuste anterior, contrato nº 93/98, venceria em 29/1/2003 e seria prorrogado por mais seis meses, até 29/7/2003. E a Cepisa não poderia abdicar do serviço de manutenção nas redes, sob pena de descumprimento das ordens emanadas pela ANEEL.

Ademais, o Sr. Esdras Augusto Nogueira trouxe a informação de que tomou posse como Diretor-Presidente da Cepisa em 9/4/2003 (an.6, fl. 71), o que também se aplica aos Srs. Edilson Pereira Uchôa, Everaldo do Nascimento Lima e Zenaide Batista Lustosa Neta, conforme pude atestar no rol dos responsáveis, inserto na prestação de contas da Cepisa, referente ao exercício de 2003 (TC 010.057/2004-0, fls. 5/6). Em outras palavras, eventual falta de planejamento não pode ser inteiramente imputada à diretoria recém-empossada da entidade.

A licitação visou afastar risco iminente de danos gravosos aos consumidores de energia do Estado, caracterizando a urgência da contratação.

No tocante à comunicação enviada aos licitantes, o fornecimento de informações e esclarecimentos relativos à licitação encontra amparo no art. 40, inciso VIII, da Lei nº 8.666/93. Os arestos do STJ e do TCU citados pelos recorrentes, somados ao citado dispositivo legal, conferem validade à referida comunicação, uma vez que não se ventilou a hipótese de que as condições informadas pelo fax não tenham sido isonomicamente aplicadas aos licitantes.

O Acórdão recorrido afirmou que a Cepisa deveria ter levado em conta preços de mercado consentâneos com o aumento do salário mínimo e do piso salarial da categoria dos eletricitários (itens 9 e 13). Também que era desnecessária a instauração de tomada de contas especial, uma vez que o sobrepreço decorreu da falta de atualização dos valores colocados no projeto básico, não havendo

notícias de problemas quanto à regular execução dos serviços contratados, o que demandou o regular pagamento, para fins de cumprimento das obrigações assumidas contratualmente (item 13). Os elementos constantes dos autos não trazem indícios de prejuízos ao Erário ou de antieconomicidade.

No Acórdão recorrido também não foi aventada a possibilidade de os responsáveis terem agido de má-fé. A jurisprudência do TCU tem por vezes relevado situações em que não há ocorrência de má-fé ou dano ao Erário, a exemplo dos Acórdãos nºs 110/2010-P, 4.045/2009-1C, 6.931/2009-1C, 822/2007-P, 3.659/2007-1C, 518/2006-P, 223/2005-P, 1.512/2004-P, 2.222/2004-2C e 2.016/2003-2C.

Nessa linha de intelecção, consigno suficiente a determinação expedida ao órgão por ocasião do Acórdão nº 1.768/2008-P, conforme exposto no Acórdão recorrido (item 15 do voto), para coibir futuras falhas semelhantes às examinadas nestes autos.

Há, assim, informações capazes de alterar o entendimento do Acórdão recorrido, no sentido de que os procedimentos adotados pela Cepisa na concorrência nº 41/2003, ainda que tenham infringido os arts. 40, inciso X, e 48, inciso II, da Lei nº 8.666/93, não se revestem da gravidade a que se refere o art. 58, inciso II, da Lei nº 8.443/92 e se justificam pela defesa apresentada.

Diante disso, suprimo os itens 9.3, 9.5, 9.6, 9.7, 9.8 e 9.9 do Acórdão recorrido devem ser suprimidos e altero a redação dos itens 9.2 e 9.4, pelos motivos acima expostos. Os demais itens não precisam ser reformados.

Evidenciada a presença de elementos capazes de alterar parte do juízo anterior, dou provimento parcial ao recurso interposto, a fim de manter a rejeição das razões de justificativas então apresentadas, mas deixo de aplicar a multa prevista na Lei, por não demonstrada a gravidade da conduta dos responsáveis.

Ante o exposto, voto no sentido de que seja aprovado o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 4 de agosto de 2010.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator

ACÓRDÃO Nº 1892/2010 - TCU - Plenário

1. Processo nº TC 020.338/2006-0.
2. Grupo II - Classe I - Assunto: Pedido de Reexame.
3. Interessados/Responsáveis:
3.1. Interessado: Companhia Energética do Piauí S.A. - Cepisa (06.840.748/0008-89).
3.2. Responsáveis: Edilson Pereira Uchôa (204.587.033-20); Esdras Augusto Nogueira (057.424.981-87); Everaldo do Nascimento Lima (040.805.804-87); Joselito Felix Silva Filho (057.681.523-34); Maria de Lourdes de Alencar Bezerra (039.227.144-39); Raimundo Bernardo Filho (037.621.653-00); Zenaide Batista Lustosa Neta (218.448.523-34).
4. Entidade: Companhia Energética do Piauí S.A. - Cepisa (06.840.748/0008-89).
5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Raimundo Carreiro.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade: Secretaria de Controle Externo - PI (SECEX-PI).
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:
VISTOS, relatados e discutidos estes autos de pedido de reexame visando à reforma do Acórdão nº 413/2010-P,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. Conhecer dos pedidos de reexame interpostos pelos Srs. Edilson Pereira Uchôa, Esdras Augusto Nogueira, Everaldo do Nascimento Lima, Joselito Felix Silva Filho, Maria de Lourdes de Alencar Bezerra, Raimundo Bernardo Filho e Zenaide Batista Lustosa Neta, com fundamento no art. 48 da Lei nº 8.443/92, para, no mérito, dar-lhes provimento parcial;

9.2. Tornar insubsistentes os itens 9.3, 9.5, 9.6, 9.7, 9.8 e 9.9 do Acórdão nº 413/2010-P;

9.3. Dar aos itens 9.2 e 9.4 do Acórdão nº 413/2010-P a seguinte redação:

"*9.2. rejeitar as razões de justificativas apresentadas pelos Srs. Joselito Félix Silva Filho, presidente da Comissão de Licitação para a Concorrência nº 041/2003, CPF nº 057.681.523-34, e pelos Srs. Raimundo Bernardo Filho, CPF nº 037.621.653-00, e Maria Lourdes Alencar Bezerra, CPF nº 039.227.144-39, membros, sem, no entanto, aplicar a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei nº 8.443/92, porque a falha apurada não se reveste de gravidade suficiente para apenar os gestores;*

9.4. rejeitar as razões de justificativas apresentadas pelo Sr. Esdras Augusto Nogueira, ex-Diretor Presidente da CEPISA, CPF nº 057.424.981-87, pela Sra. Zenaide Batista Lustosa Neta, ex-Diretora Administrativa da CEPISA, CPF nº 218.448.523-34, pelo Sr. Everaldo do Nascimento Lima, ex-Diretor Financeiro da CEPISA, CPF nº 040.805.804-87 e pelo Sr. Edilson Pereira Uchôa, ex-Diretor Técnico da CEPISA, CPF nº 204.587.033-20, sem, no entanto, aplicar a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei nº 8.443/92, porque a falha apurada não se reveste de gravidade suficiente para apenar os gestores;"

9.4. Manter inalterados os demais itens do Acórdão nº 413/2010-P;

9.5. Dar ciência da presente deliberação, acompanhada do relatório e do voto que a fundamentam, aos recorrentes, à Cepisa, às Centrais Elétricas Brasileiras S.A - Eletrobrás, ao Ministério das Minas e Energia, à Procuradoria da República no Estado do Piauí e ao Gabinete do Ministro-Substituto Weder de Oliveira, Relator das contas da Cepisa do exercício de 2003.

10. Ata n° 28/2010 – Plenário.

11. Data da Sessão: 4/8/2010 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1892-28/10-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Benjamin Zymler (na Presidência), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues (Relator), Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.

13.2. Ministro que alegou impedimento na Sessão: Aroldo Cedraz.

13.3. Auditores presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
na Presidência

(Assinado Eletronicamente)
WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário
TC 020.787/2007-5 [Apensos: TC 029.284/2008-5, TC 030.322/2007-2]
Natureza: Representação

Entidade: Superintendência Regional do DNIT no Estado da Bahia - DNIT/MT.

Responsáveis: Cid Ney Santos Martins (384.115.987-72); Geohidro Consultoria e Operacao de Sistemas Ltda (74.141.532/0001-85); Luiz Fernando de Pádua Fonseca (586.131.106-49); Márcio Guimarães de Aquino (631.403.497-34); Olimpio Luiz Pacheco de Moraes (800.430.117-72); Wagner de Carvalho Garcia (119.577.866-04)

Interessados: Cid Ney Santos Martins (384.115.987-72); Consulfer - Projetos e Consultoria Ltda (37.113.172/0001-81); Consórcio Geohidro/AP/Magna (74.141.535/0001-85); Magna Engenharia Ltda (33.980.905/0001-24); Olimpio Luiz Pacheco de Moraes (800.430.117-72); Wagner de Carvalho Garcia (119.577.866-04)

Advogado(s): Dr. Fernando Luiz Carvalho Dantas – OAB/DF nº 22.588; Dr. Sérgio José de Souza – OAB/MG nº 38.718.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. DNIT/BA. CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE SUPERVISÃO DAS OBRAS DE IMPLANTAÇÃO DE CONTORNO FERROVIÁRIO DE SÃO FÉLIX/BA. CONHECIMENTO. IDENTIFICAÇAO DE RELAÇÃO DE PARENTESCO ENTRE GESTOR DO DNIT E SÓCIO DE EMPRESA INTEGRANTE DO CONSÓRCIO VENCEDOR DO CERTAME LICITATÓRIO. PROCEDÊNCIA. FIXAÇÃO DE PRAZO PARA ANULAÇÃO DO CERTAME LICITATÓRIO. AUDIÊNCIA DOS GESTORES DO DNIT. DELIBERAÇÃO MANTIDA EM GRAU DE RECURSO. ANULAÇÃO DO CERTAME LICITATÓRIO. INSUFICIÊNCIA DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVA APRESENTADAS PELO DIRETOR DE INFRAESTRUTURA FERROVIÁRIA DO DNIT. REJEIÇÃO. APLICAÇÃO DE MULTA. ACOLHIMENTO DAS RAZÕES APRESENTADAS PELOS MEMBROS DA COMISSÃO DE LICITAÇÃO. NOTIFICAÇÃO DOS RESPONSÁVEIS.

RELATÓRIO

Adoto, como Relatório, instrução do Auditor Federal de Controle Externo, acolhido pelo Gerente da 1ª Divisão Técnica da 1ª Secretaria de Controle Externo:

"HISTÓRICO

Trata-se de Representação ofertada por esta Secex noticiando possíveis irregularidades no edital de concorrência 350/2006, conduzido pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT), cujo objeto consistia na contratação de empresa para execução de serviços de supervisão das obras de implantação do contorno ferroviário de São Félix/BA (fls.34/41 – Vol. Principal).

2. Para apurar as irregularidades apontadas, foi determinada inspeção no DNIT. Na oportunidade, a Unidade Técnica encontrou relações de parentesco entre (i) um dirigente da Diretoria de Infraestrutura Ferroviária (DIF) do DNIT, sob a qual se deu a condução do certame, com um dos sócios da empresa Consulfer, integrante do consórcio vencedor; e entre (ii) o coordenador técnico do Consórcio STE/Siscon com outros dois sócios da empresa Consulfer.

3. Foi constatado, especificamente, que o Sr. Luiz Fernando de Pádua Fonseca, então diretor da DIF, tinha como enteado o Sr. Evandro Klauss Torres Brígido, um dos sócios da empresa Consulfer. Ao mesmo tempo, o Sr. Mário Antônio Garcia Picanço, então coordenador técnico do Consórcio STE/Siscon, além de ser sócio da empresa Consulfer até 26/10/2006, era pai de outros dois sócios desta empresa (Srs. Renato Proença Picanço e Régis Proença Picanço).

4. Além das relações de parentesco acima, apurou-se que o Sr. Fábio Araújo Nodari era sócio tanto da empresa STE quanto da empresa Consulfer.

5. Chamou a atenção desta Secex a relação existente entre o DNIT e o Consórcio STE/Siscon, à época dos fatos. Foi verificado que o Consórcio STE/Siscon fora contratado por aquela

Autarquia, a princípio, para prestar apoio e assessoramento na área de infraestrutura ferroviária, de responsabilidade da DIF.

6. No entanto, em função da escassez de quadros técnicos qualificados dentro do próprio DNIT, o referido consórcio passou a exercer atividades finalísticas, superando os serviços para os quais fora contratado, de forma a suprir as carências de pessoal na diretoria.

7. No âmbito da Concorrência 350/2006, o Consórcio STE/Siscon desempenhou atividades como confecção do termo de referência e do orçamento-base, análise dos documentos de habilitação das licitantes, elaboração de parecer sobre as propostas técnicas e atualização do orçamento-base (fl. 88 – Vol. Principal).

8. Ao analisar o relatório de inspeção, bem como todos os documentos constantes dos autos, o Ministro-Relator proferiu despacho em que adotou medida cautelar no sentido de determinar àquela Autarquia que suspendesse a execução do Contrato 109/2007, resultante da Concorrência 350/2006, firmado entre o DNIT e o Consórcio Geohidro/AP/Magna (posteriormente Geohidro/Consulfer/Magna). Em face disso, o consórcio interpôs agravo e o TCU, no mérito, negou-lhe provimento.

9. Prosseguindo na apreciação do processo, o Plenário desta Corte prolatou o Acórdão 2105/2008, cujo teor, no essencial, reproduz-se a seguir:

"(...)

9.1. conhecer da presente representação, com fulcro no art. 237, inciso VI, do Regimento Interno/TCU, para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;

9.2. conhecer do agravo interposto pelo Consórcio Geohidro/Consulfer/Magna contra a medida cautelar adotada nos autos em 2/10/2007 para, no mérito, negar-lhe provimento;

9.3. fixar, com fundamento no art. 71, inciso IX, da Constituição Federal, c/c o art. 45 da Lei nº 8.443/1992 e com o art. 251 do Regimento Interno/TCU, o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da ciência desta deliberação, para que o Dnit adote as medidas necessárias com vistas a anular a Concorrência nº 350/2006, e, em consequência, o contrato dela decorrente, tendo em vista as irregularidades apontadas nesta representação, que importaram em inobservância dos princípios constitucionais da isonomia, legalidade, moralidade e impessoalidade, previstos nos arts. 37, caput e inciso XXI, da Constituição Federal, e 3o, caput, da Lei nº 8.666/1993;

9.4. esclarecer ao Dnit que podem ser efetivados pagamentos porventura pendentes ao Consórcio Geohidro/Consulfer/Magna, realizados no âmbito do Contrato nº 109/2007, por serviços efetivamente executados e medidos, a exemplo daqueles relativos a pagamento de profissional eventualmente alocado como "especialista em meio ambiente";

(...)

9.6. com fundamento no art. 43, inciso II, da Lei nº 8.443/92, realizar a audiência dos responsáveis a seguir indicados, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, a contar da ciência desta deliberação, apresentem razões de justificativa com relação às seguintes irregularidades:

9.6.1. Sr. Luiz Fernando de Pádua Fonseca, ex-Diretor de Infraestrutura Ferroviária do Dnit: em virtude de participar indiretamente da licitação referente ao edital da Concorrência nº 350/2006, por meio de seu enteado, Sr. Evandro Klauss Torres Brígido, sócio da sociedade empresária Consulfer, integrante do consórcio vencedor da licitação, em descumprimento ao disposto no art. 9o, inciso III, § 3° da Lei nº 8.666/1993, bem como por não ter se declarado impedido de participar dos atos decorrentes da licitação, conforme preceitua o art. 19 da Lei nº 9.784/1999 e ter aprovado os documentos de habilitação do certame sem declarar os fatos impeditivos de seu conhecimento – situações explicitadas no quadro do item 8 do voto que precede este acórdão -, o que representou inobservância aos princípios dispostos nos arts. 37, caput e inciso XXI, da Constituição Federal, e 3o, caput, da Lei nº 8.666/1993;

9.6.2. Srs. Márcio Guimarães de Aquino, Cid Ney Santos Martins, Olímpio Luiz Pacheco de Moraes e Wagner de Carvalho Garcia, membros da comissão de licitação do Dnit que conduziu a Concorrência nº 350/2006: por terem habilitado o Consórcio Geohidro/Consulfer/Magna a participar

da licitação, uma vez que havia impedimento, em vista das situações explicitadas no quadro do item 8 do voto que precede este acórdão, o que representou inobservância aos princípios dispostos nos arts. 37, caput e inciso XXI, da Constituição Federal, e 3º, caput, da Lei nº 8.666/1993;

(...)".

10. Irresignado, o consórcio responsável opôs embargos de declaração contra o referido Acórdão, que foram apreciados por esta Corte mediante o Acórdão 2889/2008 - Plenário, que decidiu, no essencial, conhecer do recurso, para, no mérito, rejeitá-lo.

11. Ainda irresignado, o consórcio interpôs pedido de reexame. O recorrente afirmou, em suma, que nenhuma das empresas integrantes do consórcio teria sido autora ou interferido na elaboração do projeto básico ou executivo nem se confundiria com servidor ou dirigente do DNIT. As empresas do consórcio também não possuiriam vínculo com o responsável pela elaboração do projeto. Desse modo, seria incabível alegar impedimento direto ou indireto do vencedor da Concorrência 350/2006.

12. O interessado ainda afirmou que o Acórdão recorrido considerara que os relacionamentos pessoais apontados constituiriam, por si só, ofensa aos princípios da isonomia, da impessoalidade e da moralidade. Entretanto, segundo o consórcio, os princípios não são violados em abstrato, mas sim por fatos concretos incompatíveis com seu conteúdo. Assim, é preciso demonstrar algum fato real que tenha importado em privilégio para o recorrente. O raciocínio adotado no acórdão engendraria subjetividade e relativismo incompatíveis com o Estado de Direito.

13. Ademais, aduziu que não caberia aos tribunais estabelecer norma geral e abstrata sobre o assunto, pois esta é matéria de competência do Legislativo, que não teria sido omisso, porquanto os legisladores haviam fixado rol taxativo de impedimentos no art. 9º da Lei 8.666/1993.

14. Finalmente, o consórcio ponderou que não teria sido agraciado com nenhum privilégio ou benefício concreto.

15. Novamente, o TCU conheceu do recurso, para, no mérito, julgá-lo improcedente (Acórdão 1170/2010 – Plenário). Na ocasião, o Pleno desta Corte seguiu o voto do Ministro-Relator Benjamin Zymler, entendendo que a vedação às relações de parentesco apontadas nos autos se encontraria no § 3º do art. 9º da Lei 8.666/1993. Ademais, citando jurisprudência do STF, o eminente Ministro-Relator ponderou que os princípios constitucionais da impessoalidade e da moralidade são dotados de normatividade intrínseca, não precisando de regulamentação por parte do Poder Legislativo.

16. Nesse sentido, apresentou julgados desta Corte e do STJ a respeito da vedação da contratação de empresas por parte do poder público, quando presentes relações de parentesco que poderiam chocar-se com os princípios constitucionais mencionados.

17. No que se segue, dando atendimento ao determinado no item 9.6 do Acórdão 2105/2008 – Plenário, serão analisadas as razões de justificativa apresentadas pelos Srs.: (i) Luiz Fernando de Pádua Fonseca, ex-Diretor da DIF/DNIT; e ii) Márcio Guimarães de Aquino, Cid Ney Santos Martins, Olímpio Luiz Pacheco de Moraes e Wagner de Carvalho Garcia, todos membros da comissão de licitação do DNIT que conduziu a Concorrência 350/2006.

RAZÕES DE JUSTIFICATIVA

18. As razões de justificativa do Sr. Luiz Fernando de Pádua Fonseca encontram-se às fls. 278/293 – Vol. Principal Já os Srs. Márcio Guimarães de Aquino, Cid Ney Santos Martins, Olímpio Luiz Pacheco de Moraes e Wagner de Carvalho Garcia apresentaram defesa conjunta, às fls. 298/305 – Vol. Principal.

19. A análise das razões de justificativa se estruturará da seguinte forma: apresentação da irregularidade atribuída ao agente, síntese da defesa apresentada e o correspondente exame ao final.

Sr. Luiz Fernando de Pádua Fonseca

20. O TCU, de acordo com o item 9.6.1 do Acórdão 2105/2008 – Plenário, determinou a audiência do responsável para que apresentasse razões de justificativa "em virtude de participar indiretamente da licitação referente ao edital da Concorrência nº 350/2006, por meio de seu enteado,

Sr. Evandro Klauss Torres Brígido, sócio da sociedade empresária Consulfer, integrante do consórcio vencedor da licitação, em descumprimento ao disposto no art. 9º, inciso III, § 3° da Lei nº 8.666/1993, bem como por não ter se declarado impedido de participar dos atos decorrentes da licitação, conforme preceitua o art. 19 da Lei nº 9.784/1999 e ter aprovado os documentos de habilitação do certame sem declarar os fatos impeditivos de seu conhecimento – situações explicitadas no quadro do item 8 do voto que precede este acórdão -, o que representou inobservância aos princípios dispostos nos arts. 37, caput e inciso XXI, da Constituição Federal, e 3º, caput, da Lei nº 8.666/1993".

Síntese das razões de justificativa

21. A defesa do Sr. Luiz Fernando de Pádua Fonseca foi feita pelo seu advogado legalmente constituído, Dr. Fernando Luiz Carvalho Dantas, conforme procuração acostada à fl. 25 – Anexo 4.

22. Às fls. 278/280 – Vol. Principal, é apresentado um breve resumo dos fatos ocorridos. Posteriormente, o defendente alega que o laço de parentesco com um dos sócios da empresa pertencente ao consórcio vencedor não conflita com o art. 9º, III, da Lei 8.666/1993.

23. Nesse ponto, afirma que a sobredita norma "não é endereçada aos parentes de servidores públicos lotados nos órgãos contratantes de serviço" (fl. 280 – Vol. Principal), os quais "poderão participar do certame e até vencê-lo, se forem capazes de oferecer a melhor proposta (...)" (idem).

24. Segundo as razões de justificativa apresentadas, o enteado do defendente "tem vida independente do seu padrasto, podendo (e devendo) exercer livremente suas atividades laborais, sem que isso importe, de um lado, a nulidade do ato administrativo que homologou o resultado da licitação, ou, por outro lado, que esteja configurada violação da norma do art. 9º, III, da Lei 8.666/1993, por parte do servidor" (fl. 281 – Vol. Principal).

25. Afirmando que não há no relatório de inspeção nenhum elemento fático probatório que indique favorecimento ao consórcio vencedor, discorda do posicionamento do Ministro-Relator ao acolher as ponderações da equipe responsável pela fiscalização, porquanto não haveria adequação da norma em tese violada com o caso concreto (fl. 282 – Vol. Principal).

26. Posteriormente, apresenta jurisprudência do TCE de Santa Catarina, e desta Corte, favoravelmente ao entendimento de que o art. 9º da Lei 8.666/1993 não vedaria a contratação de parente de servidor do órgão contratante.

27. Nesse particular, cita a Decisão 603/1997 – Plenário, que versaria sobre representação da empresa Servmaster - Serviços Especializados Ltda. contra a Tomada de Preço 1/97 conduzida pela Justiça Federal do Pará. Na ocasião, a representante questionava dispositivo no edital segundo o qual seria vedada a participação de empresas que tivessem, dentre seus dirigentes, sócios, acionistas com direito a voto, controladores e/ou responsáveis técnicos que sejam ou tenham sido servidores do órgão licitador nos últimos 180 (cento e oitenta) dias anteriores à data do presente edital, bem como seus respectivos cônjuges e parentes até o segundo grau.

28. Seguindo o voto condutor do Ministro-Relator Humberto Guimarães Souto, o TCU determinou à Justiça Federal do Pará que observasse "fielmente as prescrições contidas no art. 9º da Lei nº 8.666/93, de forma a somente vedar a participação, direta ou indireta, nas licitações e na execução de obra ou serviço e no fornecimento de bens a eles necessários, das pessoas arroladas nos incisos I, II e III do referido dispositivo".

29. Prosseguindo em sua argumentação, a defesa apresenta doutrina segundo a qual o rol do sobredito normativo é taxativo, não podendo, portanto, ser estendido (fl. 283 – Vol. Principal).

30. Aduz que não participou direta ou indiretamente da condução do certame, e, "ainda que tivesse tomado parte efetivamente da licitação, a rigor, a conduta não configuraria, per se, ilícito, se não pusesse em xeque os fins precípuos da licitação" (idem).

31. Novamente, apresentando trabalhos doutrinários, acrescenta lição de Diógenes Gasparini, segundo a qual " [a vedação constante do art. 9º, III, da Lei 8.666/1993] não é, cremos, absoluta e somente deve alcançar os servidores que podem desvirtuar as finalidades da licitação, ou

seja, a busca da melhor proposta e caráter isonômico que se consegue com esse procedimento" (fl. 284 – Vol. Principal).

32. Nesse compasso, o Sr. Luiz Fernando de Pádua Fonseca entende que apenas os membros da Comissão de Licitação, da qual ele não participava, poderiam desvirtuar as finalidades da licitação (idem).

33. Afirma que a elaboração do edital 350/2006-00 foi feita pela Coordenação-Geral de Cadastro e Licitações do DNIT, tendo sua participação no certame resumida à especificação das questões técnicas dos serviços a ser contratados (fl. 285 – Vol. Principal).

34. Pondera que não foi apresentada nenhuma prova de que teria influenciado no resultado da licitação. Com relação a esse ponto, coloca que "a premissa consignada no item 8 do relatório que precede o Acórdão proferido pelo Pleno do TCU está equivocada", pois o responsável "em nenhum momento analisou proposta de licitantes" (idem).

35. Colocando, portanto, que não haveria nenhum vício licitatório, a defesa argumenta que tampouco poderiam existir irregularidades sob o prisma da Lei 9.784/1999, a Lei Federal do Processo Administrativo (idem).

36. Citando o art. 18, II, da Lei 9.784/1999, afirma que o impedimento somente se configuraria em processo administrativo no qual o servidor (e também seu cônjuge, companheiro ou parentes afins) tenha participado ou venha a participar como perito, testemunha ou representante (fl. 287 – Vol. Principal).

37. Portanto, argumenta que "não há impedimento legal para que o administrador público atue em processo administrativo de que seja parte ou interessado parente seu até o terceiro grau, a menos que já tenha atuado em tal como perito, testemunha ou preposto" (fl. 287 – Vol. Principal).

38. Seu enteado, Evandro Klauss Torres Brígido, não teria se valido da condição de servidor do pai para auferir nenhuma vantagem (idem).

39. Não caberia aplicar ao caso concreto, por analogia, o art. 135, V, do CPC, pois isso significaria ampliar o rol dos impedimentos, caracterizando inovação da ordem jurídica, o que seria defeso ao órgão fiscalizador (fl. 288 – Vol. Principal).

40. Dando prosseguimento às suas razões de justificativa, o defendente alega que impende ser vista com reservas a afirmação segundo a qual deveria declarar-se impedido. Afinal, sua participação no certame teria se cingido às especificações técnicas, de caráter objetivo, não lhe cabendo, "por força de suas atribuições, detectar a presença de alguém com quem tivesse vinculação de parentesco" (fl. 288 – Vol. Principal).

41. Continuando, pondera que "se, e nesse ponto ressalta-se a afirmação na forma condicional, o justificante deixou de declinar seu impedimento em oficiar no processo administrativo da Concorrência 350/2006, deixou de fazê-lo para focar suas atenções às propostas técnicas que apreciara no certame licitatório, que não continha qualquer indício da presença do enteado no quadro analítico de elementos sob a responsabilidade de apreciação do justificante" (idem).

42. Portanto, "não haveria dolo na conduta do justificante, servidor altamente qualificado e um exemplo de probidade e eficiência" (idem).

43. Assim, pugna pelo acatamento de suas razões de justificativa, em nome dos princípios da proporcionalidade e razoabilidade, afirmando que, caso tenha se desviado de algum preceito de observância obrigatória, fê-lo sem dolo (fl. 289 – Vol. Principal).

44. Acrescenta que o simples fato de o TCU ter verificado irregularidades na condução do PAC por parte do DNIT não permite que se extrapolem tais conclusões ao caso concreto, o que teria ocorrido no Acórdão 2105/2008 – Plenário (idem).

45. Aduz que merece registro o fato "que o supramencionado Acórdão teve por fim decidir a impugnação da medida cautelar proferida pelo Ministro Ubiratan Aguiar, que, com toda vênia que o fato merece, perpassa os limites do ato impugnado, inclusive suscitando embargos de declaração por parte do Consórcio Geohidro/AP/Magna" (idem).

46. O Sr. Luiz Fernando de Pádua Fonseca continua sua defesa alegando que também não haveria nenhum ilícito sob o prisma da Lei 8.112/1990, porquanto o afastamento de qualquer ilicitude em sua conduta caracterizaria a inexistência de infração disciplinar de qualquer sorte.

47. Destarte, seria ilegal a abertura de processo administrativo disciplinar (PAD) contra sua pessoa. Nesse ponto, colaciona entendimento de Léo da Silva Alves, segundo o qual o PAD apresenta apenas os seguintes pressupostos de existência: violação de dever, ou de proibição e circunstâncias fixadas em lei (fl. 290 – Vol. Principal).

48. Não seria juridicamente possível responsabilizar o servidor se sua conduta não for prevista, de forma clara, como infração disciplinar. Assim, o simples fato de seu enteado ser sócio da empresa integrante do consórcio vencedor não caracterizaria uso do cargo para proveito pessoal (art. 117, IX, da Lei 8.112/1990) ou sua atuação como procurador do vencedor junto ao DNIT (art. 117, XI, da Lei 8.112/1990) (idem).

49. Termina esse ponto afirmando que o art. 114, parágrafo único, do referido normativo exige que "a denúncia (no presente caso consubstanciada na supramencionada documentação apócrifa) veicule fato que configure, pelo menos em tese, evidente infração disciplinar ou ilícito penal" (fl. 291 – Vol.Principal).

50. A defesa do Sr. Luiz Fernando de Pádua Fonseca prossegue, colocando que "a ilicitude identificada pela fiscalização do egrégio Tribunal de Contas da União tem fundamentação calcada meramente em princípios jurídicos, sem que fosse apontada uma única norma legal específica infringida" na conduta do justificante (idem).

51. Apresenta lição de Celso Ribeiro Bastos segundo a qual os princípios, de ordem integrativa e construtiva, "ficam a mercê de uma legislação integradora que lhes dê eficácia" (fl. 292 – Vol. Principal).

52. Nesse caso, a defesa argumenta que as normas integradoras que dariam eficácia aos princípios constitucionais da moralidade e impessoalidade seriam a Lei 8.666/1993 e a Lei 9.784/1999. Assim, os princípios não poderiam ser aplicados diretamente, pois sua missão seria completar o ordenamento jurídico, integrando-o, preenchendo lacunas, e não substituindo a vontade do Legislador (idem).

53. Segundo o memorial do advogado, a Lei de Introdução ao Código Civil permite o socorro à analogia e aos princípios gerais do direito apenas quando a lei foi omissa. Dessa forma, seria defeso ao TCU ampliar o rol de proibições do art. 9º, III, da Lei 8.666/1993 e do art. 18, II, da Lei 9.784/1990 (idem).

54. Finalizando sua exposição, o defendente pede, em razão dos motivos trazidos aos autos, que sejam acolhidas as razões de justificativas de seu cliente, de forma a não levar a irregularidade de suas contas (fl. 293 – Vol. Principal).

Exame

55. Primeiramente, não cabe guarida a afirmação "que o supramencionado Acórdão [2105/2008 – Plenário] teve por fim decidir a impugnação da medida cautelar proferida pelo Ministro Ubiratan Aguiar, que, com toda vênia que o fato merece, perpassa os limites do ato impugnado, inclusive suscitando embargos de declaração por parte do Consórcio Geohidro/AP/Magna. Afinal, esta Corte já considerou os embargos improcedentes (ver Acórdão 2889/2008 – Plenário).

56. De outro lado, a conduta do responsável, ora questionada, encontra-se perfeitamente individualizada nas instruções anteriores, e não se referem a extrapolações de problemas na execução do PAC encontradas no DNIT. Essa colocação por parte da Secex foi meramente incidental e nem constou do termo da Audiência.

57. Em relação à participação indireta na licitação, o Tribunal discutiu, quando da prolação dos Acórdãos 2105/2008 – Plenário e 1170/2010 – Plenário, a respeito da aplicabilidade do art. 9ª da Lei 8.666/1993 ao caso concreto.

58. O Ministro-Relator Ubiratan Aguiar, no voto condutor do Acórdão 2105/2008 – Plenário, considerou que não havia motivos para se aprofundar na questão, porquanto a ilegalidade

cometida feria princípios constitucionais, o que tornaria a discussão a respeito da aplicabilidade das vedações previstas no referido artigo questão meramente subsidiária.

59. A Serur, ao analisar o pedido de reexame contra o Acórdão em tela, considerou que uma interpretação da norma jurídica em comento, sob a ótica da legalidade estrita, levaria à conclusão de que o rol de impedimentos do art. 9º da Lei 8.666/1993 seria taxativo (fl. 53 – Anexo 9). No entanto, o auditor responsável pela instrução pondera que a interpretação de qualquer dispositivo legal só pode ser feita à luz dos princípios que embasam o ordenamento jurídico, usualmente consagrados em normas constitucionais, como os princípios da moralidade e impessoalidade (idem).

60. Já o Ministro-Relator Benjamin Zymler, no voto condutor do Acórdão 1170/2010, que negou provimento ao pedido de reexame impetrado pelo consórcio vencedor da Concorrência 350/2006, ponderou que:

"Uma das principais alegações do recorrente é que o consórcio não estava impedido pelos incisos do art. 9º da Lei n. 8.666/93 de participar da Concorrência n. 350/2006. Acrescenta, inclusive, que o rol de impedimentos do referido dispositivo legal é taxativo, conforme já teria decidido, segundo ele, esta Corte de Contas e outros Tribunais.

De fato, conforme já salientado pelo auditor instrutor, as relações de parentesco detectadas no certame em questão não se enquadram nas hipóteses de impedimentos diretos descritos nos incisos do art. 9º da Lei n. 8.666/93.

No entanto, a meu ver, conforme as razões expostas nos itens seguintes, essas relações estão abrangidas pelo § 3º do referido artigo, que trata dos impedimentos indiretos, verbis:

"Art. 9º Não poderá participar, direta ou indiretamente, da licitação ou da execução de obra ou serviço e do fornecimento de bens a eles necessários:

(...)

§ 3º Considera-se participação indireta, para fins do disposto neste artigo, a existência de qualquer vínculo de natureza técnica, comercial, econômica, financeira ou trabalhista entre o autor do projeto, pessoa física ou jurídica, e o licitante ou responsável pelos serviços, fornecimentos e obras, incluindo-se os fornecimentos de bens e serviços a estes necessários". (grifei)

A princípio, ressalto que o § 3° transcrito confere ao caput do art. 9° amplitude hermenêutica capaz de englobar inúmeras situações de impedimento decorrentes da relação entre autor do projeto e licitante ou entre aquele e executor do contrato. Nesse sentido, a norma, ao coibir a participação de licitante ou executor do contrato que possua "qualquer vínculo" de natureza técnica, comercial, econômica, financeira ou trabalhista com o autor do projeto, elasteceu as hipóteses de impedimento, uma vez que não se faz necessária a existência de vinculo jurídico formal, mas, tão somente, uma relação de influência entre licitante ou executor do contrato e autor do projeto.

Corroborando essa tese, Marçal Justen Filho ensina que o citado dispositivo legal é amplo e deve reputar-se como meramente exemplificativo (Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 11ª ed. São Paulo: Dialética, 2005, p. 123):

"(...) Deve-se nortear a interpretação do dispositivo por um princípio fundamental: existindo vínculos entre o autor do projeto e uma empresa, que reduzam a independência daquele ou permitam uma situação privilegiada para essa, verifica-se o impedimento. Por isso, a vedação aplicar-se-á mesmo quando se configurar outra hipótese não expressamente prevista. Isso se dará em todas as hipóteses em que a empresa estiver subordinada à influência do autor do projeto. Assim se poderá configurar, por exemplo, quando o cônjuge do autor do projeto detiver controle de sociedade interessada em participar da licitação.

Em suma, sempre que houver possibilidade de influência sobre a conduta futura da licitante, estará presente uma espécie de "suspeição", provocando a incidência da vedação contida no dispositivo. A questão será enfrentada segundo o princípio da moralidade. É desnecessário um elenco exaustivo por parte da Lei. O risco de comprometimento da moralidade será suficiente para aplicação da regra"."

61. Nesse caso, com base nas informações colhidas pela equipe de inspeção, segundo as quais o consórcio STE/Siscon havia elaborado o Termo de Referência da concorrência em tela, o Ministro Benjamin Zymler considerou que teria havido participação indireta do consórcio no certame 350/2006.

62. No entanto, diversa é a situação do Sr. Luiz Fernando de Pádua Fonseca. Da exposição anterior, ficou claro que "as relações de parentesco detectadas no certame em questão não se enquadram nas hipóteses de impedimentos diretos descritos nos incisos do art. 9º da Lei n. 8.666/93" (voto condutor do Acórdão 1170/2010 – Plenário, por exemplo). Tampouco o responsável se encaixa no § 3º do sobredito normativo.

63. Ao mesmo tempo, o TCU e outras Cortes de contas possuem julgados no sentido de que o rol constante do art. 9º da Lei 8.666/1993 é taxativo (voto condutor do Acórdão 1170/2010 – Plenário e Decisão 603/1997 – Plenário, por exemplo).

64. Assim, a participação de Evandro Klauss Torres Brígido não implica, por si só, a participação indireta de seu padrasto na Concorrência. Seria necessário que houvesse outros fatos, como a atuação ou influência do agente público na elaboração de proposta, na execução do contrato ou na repartição de lucros, para que ficasse constituída a sua participação.

65. Dito isso, ainda cabe analisar se o responsável se encontrava impedido de participar do processo licitatório por motivo outro que não o art. 9º da Lei 8.666/1999.

66. Inicialmente, o art. 19 da Lei 9.784/1999, que rege os processos administrativos em geral, coloca que "a autoridade ou servidor que incorrer em impedimento deve comunicar o fato à autoridade competente, abstendo-se de atuar".

67. Já o art. 18 do mesmo normativo elenca as situações de impedimento, quais sejam:

"Art. 18. É impedido de atuar em processo administrativo o servidor ou autoridade que:

I - tenha interesse direto ou indireto na matéria;

II - tenha participado ou venha a participar como perito, testemunha ou representante, ou se tais situações ocorrem quanto ao cônjuge, companheiro ou parente e afins até o terceiro grau;

III - esteja litigando judicial ou administrativamente com o interessado ou respectivo cônjuge ou companheiro."

68. A defesa pondera que no caso concreto não se aplicaria o inciso II do referido normativo. De fato, em nenhum momento, o Sr. Luiz Fernando de Pádua Fonseca ou seu enteado desempenharam o papel de perito, testemunha ou representante no âmbito do processo licitatório.

69. Entretanto, é de se esperar que o responsável tivesse interesse indireto na matéria. Com efeito, é natural que o Sr. Luiz Fernando de Pádua Fonseca deseje que seu enteado prospere em todas as esferas, inclusive na profissional. Trata-se de desejo comumente presente nas relações familiares, em especial nos indivíduos mais próximos, como ocorre na relação padrasto/enteado.

70. Ademais, independentemente dos sentimentos afetivos, não há como dizer que o Sr. Luiz Fernando de Pádua Fonseca fosse neutro em relação ao deslinde da matéria, dado o importante e estreito vínculo que existia entre ele e um dos sócios do consórcio vencedor.

71. Portanto, o responsável deveria ter alegado seu impedimento, com fulcro no art. 18, I, da Lei 9.784/1999. Em não o fazendo, contrariou, não só o art. 19 do mesmo normativo, como também os princípios que regem a Administração Pública em geral, insculpidos no art. 37 da CF/88, e as licitações em particular, conforme art. 3º da Lei 8.666/1993.

72. As deliberações dos Tribunais de Contas trazidas pela defesa, mormente a Decisão 603/1997 – TCU – Plenário, apenas vedam a proibição generalizada da participação de parentes do servidor do órgão licitante, o que poderia causar prejuízos à Administração e demais interessados.

73. De fato, seria desproporcional proibir a participação de empresa de parente de servidor da entidade contratante, desde que o agente público em questão não tivesse influência no processo de escolha da contratada.

74. Diversa é a situação do Sr. Luiz Fernando de Pádua Fonseca. Enquanto diretor da DIF, unidade interessada, tinha o poder de influir em questões técnicas que pudessem favorecer o

consórcio do qual participava a empresa do seu enteado, e também de interferir na própria condução e fiscalização do contrato resultante da licitação, o que já seria suficiente para caracterizar seu impedimento.

75. Nos autos, restou claro que o ex-Diretor da DIF tomou medidas que, mesmo não caracterizadas como intencionais, favoreceram a empresa do enteado. Com efeito, foi o Sr. Luiz Fernando de Pádua Fonseca que solicitou a inclusão de cláusula editalícia possibilitando a participação dos consórcios, sem a apresentação de justificativas para tal alteração (fls. 51/52 – Anexo 1). De acordo com a instrução à fl. 93, "sem a inclusão de cláusula específica no edital, o Consórcio Geohidro/AP/Magna não teria participado da licitação".

76. Nas razões de justificativa apresentadas, o advogado do gestor pondera que "a premissa consignada no item 8 do relatório que precede o Acórdão proferido pelo Pleno do TCU está equivocada", pois o responsável "em nenhum momento analisou proposta de licitantes" (fl. 285 – Vol. Principal).

77. Embora não fique claro a respeito de qual item 8 a defesa faz menção, infere-se, pelo contexto, que se trata do item 8 do voto do Ministro Ubiratan Aguiar, o qual foi mencionado no texto da audiência.

78. No caso, resta claro que o ex-Diretor da DIF examinou a documentação exigida para a habilitação dos concorrentes (fls. 76/77 – Anexo 1) e homologou/adjudicou o certame ao consórcio vencedor (fls. 90/92 – Anexo 1), deixando claro que o gestor atuou de forma decisiva para o deslinde do processo licitatório, sem fazer menção aos fatos impeditivos.

79. Ademais, opinou pela não procedência de recurso impetrado pela empresa rival Concremat, conforme fls. 78/82 – Anexo 1.

80. A defesa alega que não cabia "ao justificante, por força das suas atribuições, detectar a presença de alguém com quem tivesse vinculação de parentesco, por meio da análise de contratos sociais juntados aos autos do processo administrativo" (idem). A apuração de vínculos subjetivos caberia, de acordo com as razões de justificativa apresentadas, à Comissão de Licitação.

81. Acrescenta que, caso se considere que o Sr. Luiz Fernando de Pádua Fonseca devesse se declarar impedido, sua conduta omissiva não foi dolosa, vez que focou "suas atenções às propostas técnicas que apreciaria no certame licitatório, que não continham qualquer indício da presença do enteado no quadro analítico de elementos sob a responsabilidade de apreciação do justificante" (fl. 288 – Vol. Principal), não havendo nenhum indício de dano ao erário.

82. Contudo, tais argumentos não procedem. De início, não se pede para que o responsável analise os autos em busca de parentes seus que porventura estejam no quadro societário das empresas concorrentes. Apenas que se manifestasse, de ofício, sobre o fato de que seu enteado era sócio de um dos consórcios interessados no certame.

83. Nesse caso, dificilmente se pode supor que tal fato não era de conhecimento prévio do ex-Diretor da DIF, dada a relação de parentesco próxima entre ele e um dos sócios da Consulfer.

84. Logo, não havia a necessidade do Sr. Luiz Fernando de Pádua Fonseca averiguar os quadros societários das empresas interessadas, em busca de possíveis parentes seus. A situação então existente leva a conclusão que o responsável já tinha conhecimento do fato que seu enteado, Evandro Klauss Torres Brígido, era sócio de empresa participante da licitação.

85. Com relação à inexistência de dano ao erário e ao dolo de sua conduta, há que se recorrer, agora, aos princípios da moralidade e impessoalidade, presentes tanto na Carta Constitucional quanto na própria Lei de Licitações.

86. O eminente Ministro-Relator do TC 020.787/2007-5, Ubiratan Aguiar, no voto condutor do Acórdão 2105/2008 - Plenário, afirmou que, em relação aos princípios, é dispensável a "(...) análise subjetiva acerca do ânimo dos agentes públicos e privados envolvidos na irregularidade, ou seja, não há necessidade de se averiguar se agiram com ou sem a intenção de desrespeitar os princípios da isonomia, legalidade, moralidade e impessoalidade".

87. Dessa maneira, irrelevante é se o agente agiu ou não com dolo. O ato em si é irregular independentemente do seu ânimo. Conforme salientou a Prof.ª Di Pietro em lição a respeito do princípio da moralidade (grifou-se), "Não é preciso penetrar na intenção do agente, porque do próprio objeto resulta a imoralidade" (Maria Sylvia Zanella di Pietro. Discricionariedade Administrativa na Constituição de 1998. pg. 111).

88. Assim, nesse tocante a conduta do Sr. Luiz Fernando de Pádua Fonseca é independente de dano ao erário ou da existência de dolo. Esses dois quesitos apenas influirão na dosimetria da penalidade que o Tribunal porventura decida cominar ao responsável, não na existência do ilícito em si.

89. Em relação ao poder normativo dos princípios constitucionais e sua aplicabilidade ao caso concreto, entende-se que, apesar de manifestação contrária da defesa, o assunto está superado, tendo em vista as manifestações deste Corte nos Acórdãos 2105/2008 – Plenário e 1170/2010 – Plenário, ambos prolatados no âmbito deste processo.

90. No voto condutor do Acórdão e 1170/2010 – Plenário, o Ministro-Relator Benjamin-Zymler deixou assente que (grifou-se):

"(...)

os fatos analisados demonstram, além de ofensa ao art. 9º, § 3º, da Lei n. 8.666/93, clara afronta aos princípios da legalidade, da moralidade e da impessoalidade.

Cumpre destacar que no ordenamento jurídico pátrio os princípios têm força normativa intrínseca, conforme se depreende do acórdão exarado pelo STF no âmbito do RE 579.951-4. Nessa oportunidade, o STF vedou a prática do nepotismo nos três Poderes da República, conquanto só houvesse norma nesse sentido aplicável ao Poder Judiciário, fundado diretamente nos princípios insculpidos no art. 37 da Constituição Federal.

Assim, qualquer situação que não esteja prevista na lei, mas que viole o dever de probidade imposto a todos os agentes públicos ou pessoa investida desta qualidade, deve ser proibida, por ser incompatível com os princípios constitucionais da impessoalidade e da moralidade.

A propósito, nessa esteira já decidiu esta Corte de Contas, por meio do Acórdão n. 1.632/2006 – Plenário, segundo o qual "A existência de grau de parentesco entre membro da Comissão Permanente de Licitação e proprietário de firma participante de certames no órgão configura afronta à Lei n. 8.666/93 e aos princípios da moralidade e da impessoalidade que devem nortear a atuação dos gestores públicos.

(...)".

91. Já o Ministro-Relator Ubiratan Aguiar, quando do voto condutor do Acórdão 2105/2008 – Plenário, manifestou-se que (grifou-se):

"A moralidade administrativa, conforme explica Hely Lopes Meirelles (Direito Administrativo Brasileiro. 34. ed. São Paulo, 2008, p. 90 – grifos nossos), pode ser assim compreendida:

"A moralidade administrativa constitui, hoje em dia, pressuposto de validade de todo ato da Administração Pública (CF, art. 37, caput). Não se trata – diz Hauriou, o sistematizador de tal conceito – da moral comum, mas sim de uma moral jurídica, entendida como 'o conjunto de regras de conduta tiradas da disciplina interior da Administração' [Maurice Hauriou, Précis Élémentaires de Droit Administratif. Paris, 1926. p. 197]. Desenvolvendo sua doutrina, explica o mesmo autor que o agente administrativo, como ser humano dotado da capacidade de atuar, deve, necessariamente, distinguir o Bem do Mal, o honesto do desonesto. E, ao atuar, não poderá desprezar o elemento ético de sua conduta. Assim, não terá que decidir somente entre o legal e o ilegal, o justo e o injusto, o conveniente e o inconveniente, o oportuno e o inoportuno, mas também entre o honesto e o desonesto."

(...)

Além de ofender os princípios da moralidade, impessoalidade, legalidade e isonomia, pode-se dizer que a participação do Consórcio Geohidro/Consulfer/Magna na Concorrência nº 350/2006

ofendeu, também, a legitimidade de todo o processo, pois não houve apenas a desobediência de normas legais, mas de princípios éticos que norteiam todas as disposições constitucionais e infraconstitucionais que tratam de licitações públicas.

Conforme ensina Lúcia Valle Figueiredo (Curso de Direito Administrativo. 8. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2006, p. 367), acerca das competências dadas pela Constituição Federal ao TCU, a legitimidade está intimamente relacionada ao princípio da moralidade:

"Pretendeu o texto constitucional, para se assegurar o cumprimento da moralidade administrativa – outro importante vetor -, que se fizesse também controle quanto à legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas.

Qual o sentido da legitimidade? Transcende o de legalidade?

Legítimo é o que está conforme a lei, fundado no direito, na razão ou na justiça.

Poder-se-ia dizer que legítimo confunde-se com legal. Temos para nós, entretanto, que, no texto constitucional, deve necessariamente significar algo mais.

Deveras, o art. 70 afirma que a fiscalização exercer-se-á quanto à legalidade e legitimidade.

A cópula 'e' deve agregar necessariamente algo. Parece-nos, pois, ter pretendido o texto constitucional que o controle se exercesse não apenas sobre a legalidade em sentido estrito, porém levando em consideração o Direito em sua plenitude, tal seja, o complexo de normas e princípios. Não apenas a lei, mas toda a principiologia constitucional, ou como disse Bobbio, também os valores agregados à legalidade merecem controle." (grifos nossos e do original)

Assim, se o órgão de controle não rechaçar, com veemência, o tipo de situação detectada na referida concorrência, que afrontou princípios como o da moralidade e o da legitimidade, pode-se dar um ar de legalidade a comportamento que atenta contra a seriedade que deve cercar as relações entre o Estado e a iniciativa privada e que pode dar margem, como nefasta consequência, a todo tipo de acordo, manipulação de resultados e favorecimentos os mais diversos possíveis, que podem ter início até mesmo no momento em que se estabelecem cláusulas em editais de licitação, termos de referência e minutas de contratos.

Não há como prosperar, portanto, qualquer alegação da agravante de que a rede de relacionamentos identificada pelo Tribunal não tenha comprometido a probidade que seria esperada na condução dos trabalhos que cercaram a Concorrência nº 350/2006 – mesmo sem a ocorrência de efetivo e comprovado favorecimento ao Consórcio Geohidro/Consulfer/Magna".

92. No mesmo sentido vão as ponderações do eminente Procurador-Geral do Ministério Público junto a este Tribunal, Lucas Rocha Furtado, que se manifestou no curso deste processo (fls. 348/351 – Vol. Principal) (grifou-se):

"Não obstante se diga que moralidade e boa-fé são expressões fluidas, vagas e destituídas de precisão conceitual, estou convencido de que o conjunto fático-probatório apresentado nos autos, mormente em função do relacionamento familiar somado à atuação do dirigente do órgão no procedimento licitatório, evidencia que o parentesco em questão afrontou a essência da moralidade administrativa, naquilo que se convencionou chamar de "núcleo duro" do conceito, inserindo-se o caso, portanto, na zona de certeza positiva de violação do princípio a que se refere Celso Antônio Bandeira de Mello.

Outra não foi a orientação firmada pela Primeira Câmara do TCU no julgamento do TC 002.432/1998-6, consubstanciado no Acórdão 619/2001, da relatoria do Ministro Walton Alencar. Naquela assentada, apreciou-se a regularidade de certame, cujo presidente da comissão de licitação era cônjuge da responsável técnica da empresa contratada. Reproduzo, a seguir, excerto do Voto que conduziu ao referido acórdão que bem elucida a questão posta a desate, in verbis:

"(...) Ficou demonstrado nos autos que esse procedimento constitui irregularidade grave, que contraria não só o disposto no artigo 9º da Lei 8.666/93, mas também, sobretudo, os princípios constitucionais da moralidade e da impessoalidade que devem orientar a atuação da administração.

É inegável o conflito de interesses envolvendo o presidente da comissão de licitação quando pessoa com quem mantém íntimas relações, de natureza econômico-patrimonial, participa de processo

licitatório sob sua responsabilidade. Mesmo que a Lei 8.666/93 não vedasse essa situação, a ação dos gestores deve pautar-se sempre pelos princípios maiores, previstos na Constituição, que regem a administração pública. No caso em questão, não se pode falar que a Cobla tenha seguido os princípios da moralidade, da impessoalidade e da isonomia e, portanto, o próprio julgamento objetivo da licitação ficou comprometido" (grifamos).

No atual estágio de evolução do Estado Democrático de Direito, o juízo de licitude em relação à conduta do agente público não se resume à conformidade do ato com a lei no seu aspecto formal. Exige-se mais. Além da legalidade formal, o agir administrativo deve-se pautar em valores como honestidade, boa-fé, lealdade, impessoalidade, eticidade e moralidade. Nesse contexto, era de se esperar do dirigente do DNIT, como bem assinalou o Relator a quo, que se declarasse impedido de participar dos atos decorrentes da licitação, conforme preceitua o art. 19 da Lei 9.784/99".

93. A defesa faz alusão à Lei de Introdução ao Código Civil (LICC), segundo a qual o socorro à analogia e aos princípios gerais do direito apenas é permitido quando a lei for omissa. Dessa forma, seria defeso ao TCU ampliar o rol de proibições do art. 9º, III, da Lei 8.666/1993 e do art. 18, II, da Lei 9.784/1990.

94. De pronto, cabe dizer que a LICC, segundo a Prof.ª Maria Helena Diniz, é "uma lex legum, ou seja, um conjunto de normas sobre normas, constituindo um direito sobre o direito" (Teoria Geral do Direito Civil, Vol. 1, pg. 59, 25ª Ed., editora Saraiva). Dessa forma, "descreve, tão somente, as linhas básicas do ordenamento jurídico, exercendo a função de lei geral, por orientar a obrigatoriedade, a vigência espaço-temporal, a interpretação e a integração da lei (...)" (idem).

95. Em sendo uma lei-geral, ela pode ser parcialmente afastada quando existirem questões específicas. Por exemplo, no caso do direito penal, a analogia só é permitida quando beneficia o réu, ao passo que a LICC não coloca nenhum impedimento desse tipo.

96. No caso concreto, tem-se que o ordenamento jurídico pátrio considera que os princípios constitucionais tem força normativa intrínseca, e por isso, sua aplicação não é meramente subsidiária, mas sim condição sine qua non para a validade de todos os atos administrativos. Nesse compasso, como preleciona Moraes (grifou-se), "pelo princípio da moralidade administrativa, não bastará ao administrador público o estrito cumprimento da estrita legalidade, devendo ele, no exercício de sua função, respeitar os princípios éticos da razoabilidade e justiça, pois a moralidade constitui (...) pressuposto de validade de todo ato da administração pública. (Alexandre de Moraes, Direito Constitucional. 15 ed., pg. 315, editora Atlas).

97. Destarte, embora a presente instrução tenha considerado que o Sr. Luiz Fernando de Pádua Fonseca não ofendeu o art. 9º, III, da Lei 8.666/1993, tem-se, pelos princípios constitucionais da moralidade e impessoalidade, que o gestor deveria ter se declarado impedido.

98. Finalizando esta seção, impende analisar a colocação do defendente quanto à ilegalidade de abertura de Processo Administrativo Disciplinar, no âmbito do DNIT, com vistas a apurar as irregularidades por ele cometidas.

99. Não cabe a esta Corte de Contas analisar a legalidade da abertura de PAD, por parte da Administração, com vistas a apurar falta cometida por servidor de seu quadro. Conforme jurisprudência firmada pelo Tribunal, não compete ao Controle Externo examinar questões relativas aos direitos e interesses subjetivos do particular (Acórdão 1979/2007 – 2ª Câmara, por exemplo).

100. Mesmo que não fosse esse o entendimento vigente, tem-se inexiste ilegalidade na abertura do PAD em questão. Com efeito, de acordo com a Prof.ª Maria Sylvia Zanella di Pietro, o processo administrativo disciplinar "tem início com despacho de autoridade competente, determinando a instauração, assim que tiver ciência de alguma irregularidade; ela age ex officio, com fundamento no princípio da oficialidade" (Direito Administrativo, pg. 592, Ed. 20ª, Editora Atlas).

101. Portanto, o dirigente do DNIT que determinou a instauração do PAD agiu em estrito cumprimento de suas obrigações funcionais, vez que, ao ser comunicado do Acórdão 2105/2008 – Plenário, tomou ciência das irregularidades cometidas no âmbito da Concorrência 350/2006, tendo por dever de ofício a atribuição de apurar as respectivas responsabilidades.

102. Conclui-se, assim, que as razões de justificativa do Sr. Luiz Fernando de Pádua Fonseca devem ser rejeitadas em relação a não ter o responsável se declarado impedido de participar dos atos decorrentes da licitação, conforme preceitua o art. 19 da Lei nº 9.784/1999 e ter aprovado os documentos de habilitação do certame sem declarar os fatos impeditivos de seu conhecimento, o que representou inobservância aos princípios dispostos nos arts. 37, caput e inciso XXI, da Constituição Federal, e 3º, caput, da Lei nº 8.666/1993".

Srs. Márcio Guimarães de Aquino, Cid Ney Santos Martins, Olímpio Luiz Pacheco de Moraes e Wagner de Carvalho Garcia

103. O TCU, de acordo com o item 9.6.2 do Acórdão 2105/2008 – Plenário, determinou a Audiências dos responsáveis acima elencados, todos membros da comissão de licitação da concorrência 350/2006, "por terem habilitado o Consórcio Geohidro/Consulfer/Magna a participar da licitação, uma vez que havia impedimento, em vista das situações explicitadas no quadro do item 8 do voto que precede este acórdão, o que representou inobservância aos princípios dispostos nos arts. 37, caput e inciso XXI, da Constituição Federal, e 3º, caput, da Lei nº 8.666/1993".

Síntese das razões de justificativa

104. Inicialmente, aduzem que o art. 6º, XVI, da Lei 8.666/1993, estabelece que é função da Comissão de Licitação (CPL) "receber, examinar e julgar todos os documentos e procedimentos relativos às licitações e ao cadastramento de licitantes" (fl. 301 – Vol. Principal).

105. Assim, a interpretação do dispositivo permitiria dizer que não compete à CPL realizar diligência em todos os procedimentos licitatórios com vistas a identificar possíveis laços de parentesco. Ademais, a comissão não gozaria de prerrogativas legais para tal mister (idem).

106. Nesse sentido, à fl. 304, afirmam que o art. 5º, II, da CF, os exime de fazer ou deixar de fazer qualquer coisa, senão em virtude da Lei.

107. Prosseguindo, os defendentes apresentam breve resumo das ocorrências do procedimento licitatório, ponderando que em nenhum momento as empresas participantes fizeram alguma objeção ao certame, salvo um recurso da Concremat a respeito do julgamento das propostas técnicas (fls. 302/303 – Vol. Principal).

108. Logo, em nenhum momento os representantes da CPL teriam tomado conhecimento da existência de algum laço de parentesco entre membros do DNIT e empresas licitantes.

109. Dessa forma, não teria havido desrespeito a nenhum princípio jurídico pátrio.

110. À fl. 304 – Vol. Principal, aduzem que, não só desconheciam a existência de qualquer relação de parentesco, como também não teriam informações a respeito de quem tinha elaborado o projeto básico.

111. Finalizam pedindo o acatamento de suas razões de justificativa, afirmando que a CPL não tem papel de polícia, e, que se assim agissem, estariam claramente desrespeitando os normativos nacionais.

Exame

112. O Edital 350/2006 apresenta o item 9.9, o qual estabelece que está vedada "a participação, quer direta, quer indireta, de empresa ou firma entre cujos diretores, responsáveis técnicos ou sócios figure quem seja funcionário, empregado ou ocupante de cargo comissionado no DNIT " (fls. 6/7 – Anexo 2).

113. De pronto, já se defendeu nesta Instrução que não se pode considerar que o ex-Diretor da DIF participou indiretamente da licitação, o que por si só já bastaria para atenuar a responsabilidade dos membros da CPL.

114. Ademais, propõe-se que não é razoável apenar os membros da referida comissão. Com efeito, a verificação de laços de parentesco é tarefa em geral complexa, que demanda acesso a sistemas, como o CPF/CNPJ, não prontamente disponível aos integrantes da CPL.

115. Em muitos casos, aliás, os sistemas em tela não permitem uma fácil detecção das relações de parentesco. Por exemplo, o sistema CPF apenas apresenta o nome da mãe do responsável, dificultando investigação de parentesco do lado paterno da árvore genealógica.

116. Assim, em geral, as investigações de parentesco começam a partir de alguma denúncia ou indício, o que não houve no caso em questão. Portanto, embora exista dispositivo no edital e na própria Lei de Licitações vedando a participação direta e indireta de uma série de agentes, tem-se que é inviável fazer uma análise prévia de todos os licitantes, com vistas a verificar a existência de tais impedimentos.

117. Apenas em face de indícios que apontem para alguma das vedações legais é que se mostra cabível proceder a uma exame mais minucioso sobre o tema. Em particular, frise-se que a licitação em si correu normalmente, havendo apenas um recurso impetrado, por parte da empresa Concremat, que dizia respeito a questões de fundo técnico.

118. Cumpre ressaltar que a Lei de Licitações atribui à CPL a função de receber, examinar e julgar todos os documentos e procedimentos relativos às licitações e ao cadastramento de licitantes. Nesse escopo, conforme voto condutor do Acórdão 3947/2009 – 1ª Câmara, de autoria do eminente Ministro Augusto Nardes,

"À comissão de licitação incumbe verificar se há projeto básico, se o orçamento foi elaborado, checar a qualificação técnica, econômico-financeira, regularidade fiscal, habilitação jurídica, dentre outras tarefa.

(...)

O Professor Jessé Torres Pereira Junior leciona que três são as incumbências principais de uma comissão de licitação, quais sejam: (a) decidir sobre pedidos de inscrição no registro cadastral, bem como sua alteração ou cancelamento; (b) decidir sobre a habilitação preliminar dos interessados em participar de cada certame; (c) julgar e classificar as propostas dos licitantes habilitados. (Comentários à Lei de Licitações e Contratações da Administração Pública, editora Renovar, 2002, pag. 533)".

119. Diante de tais considerações, entende-se que ficou demonstrado o descabimento de se exigir que a CPL verifique a existência de graus de parentesco entre licitantes, servidores do DNIT e aqueles que elaboram os projetos básicos, inclusive por não existir indício de que os membros da CPL tinham conhecimento de que o Consórcio STE/Siscon fora o responsável pela elaboração do Termo de Referência. Desse modo, as razões de justificativa dos membros da Comissão de Licitação devem ser acolhidas.

OUTROS PONTOS RELEVANTES

120. Dentre as determinações constantes do Acórdão 2105/2008 – Plenário, o TCU decidiu, em 24/9/2008:

121. "fixar, com fundamento no art. 71, inciso IX, da Constituição Federal, c/c o art. 45 da Lei nº 8.443/1992 e com o art. 251 do Regimento Interno/TCU, o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da ciência desta deliberação, para que o Dnit adote as medidas necessárias com vistas a anular a Concorrência nº 350/2006, e, em consequência, o contrato dela decorrente, tendo em vista as irregularidades apontadas nesta representação, que importaram em inobservância dos princípios constitucionais da isonomia, legalidade, moralidade e impessoalidade, previstos nos arts. 37, caput e inciso XXI, da Constituição Federal, e 3º, caput, da Lei nº 8.666/1993".

122. Na data de 9/10/2008, o Consórcio Geohidro/Consulfer/Magna opôs embargos de declaração contra a determinação acima (fls.1/4 - Anexo 8), acostando documentação complementar em 20/10/2008.

123. Em 30/10/2008, o ministro Ubiratan Aguiar admitiu a referida espécie recursal, concedendo-lhe efeito suspensivo (fls. 259/260 – Vol. Principal). Mediante o Acórdão 2889/2008, de 3/12/2008, o Pleno desta Corte decidiu, no essencial, conhecer dos embargos de declaração para, no mérito, rejeitá-los. O Diretor-Geral do DNIT foi informado dessa decisão em 17/12/2008, conforme AR à fl. 335 – Vol. Principal

124. Dessa maneira, voltou a correr o prazo para que o DNIT anulasse a Concorrência 350/2006 e o contrato dela decorrente. Em 28/1/2009, o Diretor-Geral da Autarquia enviou o Ofício

169/2009 no qual apresentava despacho publicado no DOU anulando a concorrência (fls. 332/333 – Vol. Principal).

125. Embora o prazo de 15 dias dado no Acórdão 2105/2008 – Plenário não tenha sido fielmente observado, deve-se levar em conta que se tratava de período de festas de fim de ano, razão pela qual o atraso é justificável.

126. Destarte, pode-se considerar que o DNIT deu atendimento à determinação retromencionada.

127. Verifica-se à fl. 337 – Vol. Principal que a Comissão de Processo Administrativo Disciplinar, instaurada para apurar as irregularidades constantes destes autos, solicitou informações a respeito do resultado da análise das razões de justificativa determinadas no Acórdão 2105/2008 – Plenario.

128. Na ocasião, a Comissão foi informada de que as audiências ainda não haviam sido examinadas.

129. Logo, cumpre informar o DNIT, em especial a Comissão instaurada pela Portaria 566/2009, da decisão que vier a ser proferida nos autos.

130. Conforme se nota às fls. 341/346 – Vol. Principal, o Ministério Público Federal (MPF) promoveu o arquivamento do procedimento preparatório 1.16.000.003270/2008-12, originado da representação ora tratada. O parquet acabou por concluir que não restou comprovado efetivo favorecimento ao consórcio vencedor, dano ao patrimônio público ou má-fé dos envolvidos (fl. 343 – Vol. Principal).

131. O MPF concluiu, então, que não haveria indícios bastantes para enquadrar a conduta dos envolvidos à luz da Lei de Improbidade Administrativa (idem).

132. Aqui, impende colocar que a decisão da Procuradoria não repercute na eventual responsabilização dos agentes. Além de o TCU e o MPF serem dois entes dotados de autonomia, o fundamento da responsabilização dos agentes envolvidos é diverso. Com efeito, o parquet examinou a conduta dos responsáveis à luz da Lei de Improbidade Administrativa, ao passo que a análise realizada nestes autos diz respeito à Lei 9.784/1999 e aos princípios constitucionais que regem a Administração Pública, sendo que eventuais penalidades em virtude da rejeição das razões de justificativa apresentadas terão fulcro no art. 58 da Lei 8.443/1992.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

133. Ante o exposto, submetemos aos autos à consideração superior, propondo:

134. Acatar as razões de justificativa apresentadas pelos Srs. Márcio Guimarães de Aquino, Cid Ney Santos Martins, Olímpio Luiz Pacheco de Moraes e Wagner de Carvalho Garcia;

135. Rejeitar as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Luiz Fernando de Pádua Fonseca quanto a não ter se declarado impedido de participar dos atos decorrentes da licitação 50/2006, conforme preceitua o art. 19 da Lei 9.784/1999 e de ter aprovado os documentos de habilitação do certame sem declarar os fatos impeditivos de seu conhecimento, o que representou inobservância aos princípios dispostos nos arts. 37, caput e inciso XXI, da Constituição Federal, e 3º, caput, da Lei 8.666/1993;

136. Com fulcro no art. 58, II, da Lei 8.443/1992, c/c art. 268, II, do Regimento Interno do TCU, cominar multa ao Sr. Luiz Fernando de Pádua Fonseca em razão da irregularidade acima indicada;

137. Autorizar, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei nº 8.443/1992, a cobrança judicial da multa a que está condenado o Sr. Luiz Fernando de Pádua Fonseca, caso não atendidas as notificações;

138. Informar da decisão que vier a ser proferida nos autos o DNIT, em especial à Comissão de Processo Administrativo Disciplinar instaurada pela Portaria 566/2009, o Ministério os Transportes e os Srs. Luiz Fernando de Pádua Fonseca Márcio Guimarães de Aquino, Cid Ney Santos Martins, Olímpio Luiz Pacheco de Moraes e Wagner de Carvalho Garcia;

139. Juntar cópia da decisão que vier a ser adotada nos presentes autos às contas do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes referentes aos exercícios de 2006 e 2007, tendo em vista o impacto no mérito das citadas contas;

140. Autorizar o arquivamento dos presentes autos."

Em parecer fls. 396/397, o titular da Unidade Técnica assim se manifestou:

"Em essência, coloco-me de acordo com a análise e a proposta de encaminhamento apresentadas às fls. 379/395.

Nada obstante, permito-me dissentir da instrução no ponto em que conclui que "o Sr. Luiz Fernando de Pádua Fonseca não ofendeu o art. 9º, III, da Lei 8.666/1993" (item 97, fl. 391).

Eis o conteúdo do aludido dispositivo:

"Art. 9º Não poderá participar, direta ou indiretamente, da licitação ou da execução de obra ou serviço e do fornecimento de bens a eles necessários:

I - o autor do projeto, básico ou executivo, pessoa física ou jurídica;

II - empresa, isoladamente ou em consórcio, responsável pela elaboração do projeto básico ou executivo ou da qual o autor do projeto seja dirigente, gerente, acionista ou detentor de mais de 5% (cinco por cento) do capital com direito a voto ou controlador, responsável técnico ou subcontratado;

III - servidor ou dirigente de órgão ou entidade contratante ou responsável pela licitação.

.....

§ 3º Considera-se participação indireta, para fins do disposto neste artigo, a existência de qualquer vínculo de natureza técnica, comercial, econômica, financeira ou trabalhista entre o autor do projeto, pessoa física ou jurídica, e o licitante ou responsável pelos serviços, fornecimentos e obras, incluindo-se os fornecimentos de bens e serviços a estes necessários.

§ 4º O disposto no parágrafo anterior aplica-se aos membros da comissão de licitação."

De fato, à primeira vista, o § 3º do artigo pode sugerir que o conceito de "participação indireta", ali apresentado, estaria adstrito à figura do "autor do projeto". Entretanto, é certo que, na exata dicção do caput, é igualmente vedada a participação indireta tanto do autor do projeto (inciso I) como de servidor ou dirigente da entidade contratante (inciso III).

A questão de fundo que se põe, então, é: o que seria a participação indireta de servidor ou dirigente na licitação ou na execução do contrato?

Ora, a única definição dessa expressão, para os fins do artigo, é a que se encontra em seu § 3º. Assim, a meu ver, embora o dispositivo aluda literalmente apenas ao autor do projeto (inciso I da enumeração), o conceito, ainda que por integração analógica, necessariamente se aplica em idêntica medida às demais pessoas elencadas nos incisos II e III. Dessa forma, tal como constitui fator impeditivo à participação em certame licitatório "a existência de qualquer vínculo (...) entre o autor do projeto (...) e o licitante ou responsável pelos serviços" (texto positivado na norma), também constitui fator impeditivo "a existência de qualquer vínculo (...) entre servidor ou dirigente do órgão ou entidade contratante e o licitante ou responsável pelos serviços".

Tal é, diga-se de passagem, a compreensão de Marçal Justen Filho, para quem "a caracterização de participação indireta contida no § 3º aplica-se igualmente aos servidores e dirigentes do órgão" (Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 13ª ed., São Paulo: Dialética, 2009, p. 158.).

Evidentemente, não seria razoável pretender, com isso, a vedação generalizada à participação de parentes de todo e qualquer servidor da entidade contratante. Isso, aliás, já foi assentado por esta Corte, como informa a instrução. Discrímen no mesmo sentido é feito por Carlos Ari Sundfeld, para quem a vedação deve ser estendida a "todas as componentes da linha hierárquica que vai do órgão licitador ao dirigente máximo da entidade" (Licitação e Contrato Administrativo. 2ª ed., São Paulo: Malheiros, 1995, p. 120 apud Marçal Justen Filho, op. cit.).

No caso em exame, a vedação inequivocamente se materializou em face da estreiteza do vínculo existente entre o Sr. Luiz Fernando e um dos sócios do consórcio vencedor, seu enteado, combinada com a posição por ele ocupada na estrutura do DNIT – diretor da DIF, precisamente a unidade da autarquia diretamente interessada na contratação, com participação ativa tanto na preparação e na condução do procedimento licitatório como na subsequente execução do objeto.

Com tais suplementos, acompanhando no mais as conclusões da instrução precedente, por seus fundamentos, submeto os autos à consideração do Exmo. Sr. Ministro-Relator."

VOTO

Na Representação formulada pela 1ª Secex, contra possíveis irregularidades no edital de Concorrência nº 350/2006, da Diretoria de Infraestrutura Ferroviária do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – DIF/DNIT, para a contratação de empresa voltada à execução de serviços de supervisão das obras de implantação do contorno ferroviário de São Félix – BA, o Plenário prolatou o Acórdão 2.105/2008, do qual reproduzo, com os devidos destaques, os dispositivos que interessam ao deslinde destes autos:

*"**VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação formulada pela 1ª Secex para apuração de irregularidades no edital da Concorrência nº 350/2006, de responsabilidade do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit), vencida pelo Consórcio Geohidro/AP[**posteriormente Consulfer**]/Magna, executor do Contrato nº 109/2007, para prestação de serviços de supervisão das obras do Contorno Ferroviário de São Félix/BA**.*

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, diante das razões expostas pelo Relator, em:

*9.1. **conhecer da presente representação, com fulcro no art. 237, inciso VI, do Regimento Interno/TCU, para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente**;*

*9.2. **conhecer do agravo interposto pelo Consórcio Geohidro/Consulfer/Magna contra a medida cautelar adotada nos autos em 2/10/2007 para, no mérito, negar-lhe provimento**;*

9.3. fixar, com fundamento no art. 71, inciso IX, da Constituição Federal, c/c o art. 45 da Lei nº 8.443/1992 e com o art. 251 do Regimento Interno/TCU, o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da ciência desta deliberação, para que o Dnit adote as medidas necessárias com vistas a anular a Concorrência nº 350/2006, e, em conseqüência, o contrato dela decorrente, tendo em vista as irregularidades apontadas nesta representação, que importaram em inobservância dos princípios constitucionais da isonomia, legalidade, moralidade e impessoalidade, previstos nos arts. 37, caput e inciso XXI, da Constituição Federal, e 3o, caput, da Lei nº 8.666/1993;

(...)

9.6. com fundamento no art. 43, inciso II, da Lei nº 8.443/92, realizar a audiência dos responsáveis a seguir indicados, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, a contar da ciência desta deliberação, apresentem razões de justificativa com relação às seguintes irregularidades:

9.6.1. Sr. Luiz Fernando de Pádua Fonseca, ex-Diretor de Infra-estrutura Ferroviária do Dnit: em virtude de participar indiretamente da licitação referente ao edital da Concorrência nº 350/2006, por meio de seu enteado, Sr. Evandro Klauss Torres Brígido, sócio da sociedade empresária Consulfer, integrante do consórcio vencedor da licitação, em descumprimento ao disposto no art. 9o, inciso III, § 3o da Lei nº 8.666/1993, bem como por não ter se declarado impedido de participar dos atos decorrentes da licitação, conforme preceitua o art. 19 da Lei nº 9.784/1999 e ter aprovado os documentos de habilitação do certame sem declarar os fatos impeditivos de seu conhecimento - situações explicitadas no quadro do item 8 do voto que precede este acórdão -, o que representou inobservância aos princípios dispostos nos arts. 37, caput e inciso XXI, da Constituição Federal, e 3o, caput, da Lei nº 8.666/1993;

9.6.2. Srs. Márcio Guimarães de Aquino, Cid Ney Santos Martins, Olímpio Luiz Pacheco de Moraes e Wagner de Carvalho Garcia, membros da comissão de licitação do Dnit que conduziu a Concorrência nº 350/2006: por terem habilitado o Consórcio Geohidro/Consulfer/Magna a participar da licitação, uma vez que havia impedimento, em vista das situações explicitadas no quadro do item 8 do voto que precede este acórdão, o que representou inobservância aos princípios dispostos nos arts. 37, caput e inciso XXI, da Constituição Federal, e 3o, caput, da Lei nº 8.666/1993;

9.7. dar ciência do presente acórdão, bem como do relatório e do voto que o fundamentam, aos responsáveis, ao Dnit, ao Ministério dos Transportes e à Procuradoria da República no Distrito Federal;"

(os grifos são meus)

Tal deliberação foi sucessivamente mantida pelos Acórdãos nº 2.889/2008 e 1.170/2010, ambos do Plenário, os quais, respectivamente, rejeitaram embargos de declaração e negaram provimento a pedido de reexame, interpostos por interessados.

Em obediência à determinação contida no subitem 9.3 do Acórdão nº 2105/2008-Plenário, o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – DNIT anulou a Concorrência nº 350/2006 e o ajuste dela decorrente, Contrato nº 109/2007, conforme Portaria nº 53, de 22/1/2009, publicada no DOU em 23/1/2009 (fl. 333, vol. 1).

No presente feito, examinam-se as razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis da DNIT, convocados em audiência determinada pelos subitens 9.6.1 e 9.6.2 do Acórdão nº 2.105/2008-Plenário.

As irregularidades que ensejaram a anulação do certame licitatório e o chamamento dos responsáveis aos autos decorrem de possíveis condutas omissivas ou comissivas na autorização, processamento e homologação da Concorrência nº 350/2006, diante da existência de relação de parentesco entre agente público e licitante vencedor do certame, bem como entre coordenador-técnico e sócios do consórcio responsável pela elaboração do projeto básico do objeto da licitação (Consórcio STE/Siscon) e sócios de empresa integrante do consórcio contratado para execução dos serviços oriundos da referida concorrência (Consórcio Geohidro/Consulfer/Magna).

As ilicitudes configuram grave violação aos princípios da moralidade administrativa, da impessoalidade e da isonomia, estampadas nos arts. 37, *caput* e inciso XXI, da Constituição Federal, e 3º, *caput*, da Lei nº 8.666/1993, assim como caracterizaram desobediência à vedação prevista no art. 9º, inciso III, § 3o do Estatuto Federal de Licitações e Contratos e nos arts. 18, inciso I, e 19 da Lei nº 9.784/1999. As ocorrências impugnadas por este Tribunal podem ser assim resumidas:

- ausência de declaração de impedimento do então dirigente da Diretoria de Infraestrutura Ferroviária do DNIT, Sr. Luiz Fernando de Pádua Fonseca, ao conduzir e homologar Concorrência nº 350/2006, da qual sagrou-se vencedor consórcio integrado pela empresa Consulfer, cujo sócio, Sr. Evandro Klauss Torres Brígido, é enteado daquele dirigente da DIF/DNIT,

- autorização, condução e homologação do resultado da Concorrência nº 350/2006, pelo Sr. Luiz Fernando de Pádua Fonseca – Diretor da DIF/DNIT, mesmo ciente de fato impeditivo da lisura do certame, haja vista a existência de relação de parentesco entre o coordenador técnico e sócios da empresa integrante de consórcio que elaborou o projeto básico da referida licitação - Consórcio STE/Siscon – e sócios da empresa Consulfer, participante do consórcio vencedor da aludida concorrência - Consórcio Geohidro/Consulfer/Magna;

- habilitação indevida do Consórcio Geohidro/Consulfer/Magna, vencedor da Concorrência nº 350/2006, pelos membros da Comissão de Licitação do DIF/DNIT - Srs. Márcio Guimarães de Aquino, Cid Ney Santos Martins, Olímpio Luiz Pacheco de Moraes e Wagner de Carvalho Garcia - , sem verificarem a existência de impedimento oriundos das relações de parentesco entre o Sr. Luiz Fernando de Pádua Fonseca e o sócio da empresa Consulfer, Sr. Evandro Klauss Torres Brígido, bem como entre coordenador técnico e sócios do consórcio responsável pela elaboração do projeto básico -

Consórcio STE/Siscon – e sócios da empresa Consulfer, integrante do Consórcio Geohidro/Consulfer/Magna.

A fim de contextualizar os fatos que culminaram nas irregularidades vertentes, cumpre-me salientar que, antes mesmo da realização da Concorrência nº 350/2006, o Consórcio STE/Siscon havia sido contratado pelo DNIT, mediante prévia licitação, para prestar apoio e assessoramento na área de infraestrutura ferroviária, de responsabilidade da Diretoria de Infraestrutura Ferroviária do DNIT – DIF/DNIT.

Ocorre que, provavelmente devido à carência de pessoal do DNIT, o Consórcio STE/Siscon passou a exercer atividades finalísticas daquela autarquia federal. Dentre essas atividades, destaca-se a elaboração de termo de referência ou projeto básico da Concorrência nº 350/2006, confecção e atualização do respectivo orçamento-base, análise dos documentos de habilitação e as propostas técnicas dos licitantes.

Colhe-se do voto condutor do Acórdão nº 2.105/2008-Plenário que o consórcio Geohidro/Consulfer/Magna jamais poderia ser contratado pela Administração do DNIT, por meio da Concorrência nº 350/2006, pois, o então dirigente da Diretoria de Infraestrutura Ferroviária, Sr. Luiz Fernando de Pádua Fonseca, tem como enteado o Sr. Evandro Klauss Torres Brígido, um dos sócios da empresa integrante do consórcio vencedor do referido certame - Consulfer.

Não bastassem tais evidências, diligência realizada nestes autos confirmou o fato de o então coordenador técnico do Consórcio STE/Siscon, Sr. Mário Antônio Garcia Picanço, além de ser sócio da empresa Consulfer até 26/10/2006, é pai de outros dois sócios dessa empresa (Srs. Renato Proença Picanço e Régis Proença Picanço).

Por fim, também foi confirmado, nesta representação, o fato de o Sr. Fábio Araújo Nodari ser sócio tanto da empresa STE quanto da empresa Consulfer.

Em outras palavras, a promiscuidade das relações de parentesco e societárias, envolvendo tanto o dirigente da Diretoria de Infraestrutura Ferroviária do DNIT, bem como sócios e empregados das empresas participantes do consórcio encarregado de elaborar o termo de referência ou projeto básico da Concorrência nº 350/2006, e do consórcio vencedor do referido certame, não garantiu a lisura do procedimento administrativo licitatório, inquinando-o de vícios insanáveis decorrentes da violação dos princípios básicos da Administração Pública e da lei federal de licitações.

A linha de defesa do Luiz Fernando de Pádua Fonseca pauta-se nos seguintes argumentos:

- não se aplicam as hipóteses exaustivas de proibição de celebração de contratos administrativos, previstas no art. 9º da lei nº 8.666/1993, à contratação de parente de servidor de entidade contratante;

- não há lacuna no rol de proibições do art. 9º, inciso III, da Lei nº 8.666/1993 e do art. 18, inciso II, da Lei nº 9.784/1999, que possa ser preenchida pela aplicação dos princípios gerais do direito e da analogia, conforme Lei de Introdução ao Código Civil, sob pena de usurpar a vontade do legislador ordinário;

- não existe elemento probatório que indique favorecimento ao consórcio vencedor;

- não houve a participação direta ou indireta do agente público na condução do certame, mesmo porque não restaram comprometidos os princípios básicos da licitação;

- a conduta do agente circunscreveu-se à especificação dos serviços técnicos a serem contratados, não tendo o justificante ciência da participação de empresa cujo sócio é seu enteado, o qual é autônomo e independente do padrasto;

- a ação do agente público não se amolda á hipótese de impedimento prevista no art. 18, inciso II, da Lei nº 9.748/1999 – processo administrativo no qual o servidor, o cônjuge, companheiro ou parentes afins tenham participado ou venha a participar como perito, testemunha ou representante- razão por que o então dirigente do DIF/DNIT não o declarou;

- o Sr. Evandro Klauss Torres Brígido não se valeu da condição de enteado de servidor público para auferir qualquer vantagem na licitação;

- não é possível responsabilizar servidor por conduta não prevista como infração disciplinar, consoante descreve o art. 117, incisos IX e XI, da Lei nº 8.112/1990, porquanto o simples fato de o

enteado de servidor público ser sócio de empresa integrante de consórcio vencedor da licitação não caracteriza uso do cargo para proveito pessoal, tampouco configura a atuação do agente público como procurador da empresa vencedora do certame licitatório;

- a ilicitude identificada pelo Tribunal de Contas da União está fundamentada, apenas, em princípios jurídicos não autoaplicáveis e sem que fosse apontada norma legal específica infringida pela conduta do justificante.

Não hão de prosperar os argumentos enfeixados pelo Sr. Luiz Fernando de Pádua Fonseca.

Sobre a violação das proibições estampadas no art. 9º da Lei nº 8.666/1993, estou de acordo com as ponderações do titular da 1ª Secex, feitas em adendo à instrução da Unidade Técnica.

A interpretação sistemática e analógica do art. 9º, inciso III e §§ 3º e 4º da Lei nº 8.666/1993 legitima elastecer a hipótese de vedação da participação indireta de servidor ou dirigente de órgão e entidade com o prestador dos serviços, sem que tal exegese desvirtue a finalidade da norma legal, a saber: a preservação dos princípios da moralidade administrativa, da impessoalidade e da isonomia. Senão vejamos.

Assim discorre o art. 9º, caput, inciso III, e §§ 3º e 4º, do Estatuto Federal de Licitações e Contratos:

*"**Art. 9º Não poderá participar, direta ou indiretamente, da licitação ou da execução de obra ou serviço e do fornecimento de bens a eles necessários**:*

I - o autor do projeto, básico ou executivo, pessoa física ou jurídica;

II - empresa, isoladamente ou em consórcio, responsável pela elaboração do projeto básico ou executivo ou da qual o autor do projeto seja dirigente, gerente, acionista ou detentor de mais de 5% (cinco por cento) do capital com direito a voto ou controlador, responsável técnico ou subcontratado;

***III - servidor ou dirigente de órgão ou entidade contratante ou responsável pela licitação**.*

(...)

*§ 3º **Considera-se participação indireta, para fins do disposto neste artigo, a existência de qualquer vínculo de natureza técnica, comercial, econômica, financeira ou trabalhista entre o autor do projeto, pessoa física ou jurídica, e o licitante ou responsável pelos serviços, fornecimentos e obras, incluindo-se os fornecimentos de bens e serviços a estes necessários**.*

§ 4º O disposto no parágrafo anterior aplica-se aos membros da comissão de licitação."

(os grifos são meus)

Ora, o comando inscrito no *caput* do art. 9º, c/c o inciso III, do referido diploma legal proíbe expressamente a participação indireta de **servidor ou dirigente de órgão ou entidade contratante ou responsável pela licitação**.

O ponto de discussão reside na interpretação que se dá aos §§ 3º e 4º do aludido dispositivo legal. O fato de a lei considerar participação indireta a existência de qualquer vínculo de natureza técnica, comercial, econômica, financeira ou trabalhista entre o autor do projeto, pessoa física ou jurídica, e o licitante ou responsável pelos serviços, fornecimentos de obras e bens, incluindo-se, nessa proibição, os membros da comissão de licitação, não exclui a possibilidade de referida vedação ser estendida, por aplicação analógica, ao dirigente que autoriza e homologa o certame licitatório.

É impossível que o legislador ordinário preveja, em normas abstratas e genéricas, todas as situações específicas que podem comprometer a lisura de uma licitação pública. Ao contrário do que defende o justificante, é legítimo e imperativo ao magistrado preencher lacuna da lei, de forma a também ser vedada participação indireta do dirigente da entidade contratante que tenha vínculo de parentesco com sócio da empresa prestadora dos serviços licitados.

No caso em análise, não é lícito ao juiz deixar de aplicar o direito sob o argumento do *non liquet* – inexistência de norma legal expressa e específica. A própria Lei de Introdução ao Código Civil autoriza-lhe integrar a norma legal, de maneira a dar-lhe completude e a fim de solucionar a lide. Portanto, a aplicação da interpretação analógica do art. 9º da Lei nº 8.666/1993 e dos princípios gerais da Administração Pública ao caso vertente não configura usurpação de competência do legislador ordinário.

Ao contrário, a *mens legis* implícita na norma legal veda qualquer conduta que, direta ou indiretamente, comprometa a isonomia, a moralidade administrativa e a impessoalidade, princípios esses que devem presidir as licitações públicas.

A propósito, como poderia ao operador jurídico tornar exequível a finalidade ou a teleologia do comando insculpido no *caput* do art. 9º, c/c o respectivo inciso III, da Lei nº 8.666/1993, se fosse permitido ao dirigente do órgão e entidade e contratante homologar a contratação de consórcio integrado por empresa, cujo sócio é seu parente por afinidade em 1º grau?

Em outras palavras, só porque a referida lei, em seu art. 9º, §§ 3º e 4º, alude à proibição de vínculos entre a empresa autora do projeto básico e a empresa executora da obra, extensível a membros da comissão de licitação, pergunto novamente, é lícito ao dirigente da entidade contratante homologar resultado de licitação pública, mesmo ciente da existência de impedimentos? A resposta é, obviamente, negativa, porquanto a finalidade da norma legal, baseada em princípios básicos da licitação, continuaria a ser vilipendiados.

Tal qual asserem os ilustres doutrinadores Marçal Justen Filho (*Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 13ª ed., São Paulo: Dialética, 2009, p. 158*.) e Carlos Ari Sundfeld (*Licitação e Contrato Administrativo. 2ª ed., São Paulo: Malheiros, 1995, p. 120 apud Marçal Justen Filho, op. cit.*), mencionados no parecer do Secretário de Controle Externo, a caracterização de participação indireta contida no § 3º aplica-se igualmente aos servidores e dirigentes do órgão, compreendendo toda a linha hierárquica que vai do órgão licitador ao dirigente máximo da entidade.

Como bem salientou o Eminente Relator, Ministro Benjamin Zymler, no voto condutor do Acórdão nº 1.170/2010-Plenário:

"os §§ 3º e 4º transcritos conferem ao caput do art. 9º amplitude hermenêutica capaz de englobar inúmeras situações de impedimento decorrentes da relação entre autor do projeto e licitante ou entre aquele e executor do contrato. Nesse sentido, a norma, ao coibir a participação de licitante ou executor do contrato que possua "qualquer vínculo" de natureza técnica, comercial, econômica, financeira ou trabalhista com o autor do projeto, elasteceu as hipóteses de impedimento, uma vez que não se faz necessária a existência de vinculo jurídico formal, mas, tão somente, uma relação de influência entre licitante ou executor do contrato e autor do projeto."

14. Corroborando essa tese, Marçal Justen Filho ensina que o citado dispositivo legal é amplo e deve reputar-se como meramente exemplificativo (Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 11ª ed. São Paulo: Dialética, 2005, p. 123):

"(...) Deve-se nortear a interpretação do dispositivo por um princípio fundamental: existindo vínculos entre o autor do projeto e uma empresa, que reduzam a independência daquele ou permitam uma situação privilegiada para essa, verifica-se o impedimento. Por isso, a vedação aplicar-se-á mesmo quando se configurar outra hipótese não expressamente prevista. Isso se dará em todas as hipóteses em que a empresa estiver subordinada à influência do autor do projeto. Assim se poderá configurar, por exemplo, quando o cônjuge do autor do projeto detiver controle de sociedade interessada em participar da licitação.

Em suma, sempre que houver possibilidade de influência sobre a conduta futura da licitante, estará presente uma espécie de "suspeição", provocando a incidência da vedação contida no dispositivo. A questão será enfrentada segundo o princípio da moralidade. É desnecessário um elenco exaustivo por parte da Lei. O risco de comprometimento da moralidade será suficiente para aplicação da regra".

No caso em análise, o então dirigente da Diretoria de Infraestrutura Ferroviária do DNIT, Sr. Luiz Fernando de Pádua Fonseca, além de ser o padrasto de sócio de empresa Consulfer, que integrou o consórcio vencedor da Concorrência nº 350/2006 (Consórcio Geohidro/Consulfer/Magna), também tinha ciência ou, pelo menos, deveria ter, no ato de homologação do resultado do confronto licitatório, do fato de o autor do projeto básico ou Termo de Referência do certame, Consórcio STE/Sicon, ter como coordenador técnico, o Sr. Mário Antônio Garcia Picanço, o qual também foi sócio da

Consulfer, até 26/10/2006, e é pai dos sócios da empresa Consulfer (Renato Proença Picanço e Régis Proença Picanço)

A situação do justificante é agravada pela ausência de cautela em averiguar que o Sr. Fábio Araújo Nodari era sócio tanto da empresa STE, empresa integrante do consórcio responsável pelo projeto básico, quanto da Consulfer, integrante do consórcio contratado para prestação dos serviços licitados. Desta forma, restam, assim, caracterizados, além do parentesco entre sócios, os vínculos técnico, econômico e comercial a que se refere o § 3º do art. 9º da Lei 8.666/93.

Dessa forma, não há como negar a possibilidade de influência do Consórcio STE/Siscon e do Sr. Luiz Fernando de Pádua Fonseca, ao estabelecerem as diretrizes do objeto contratado, no resultado da licitação, capazes de produzir distorções incompatíveis com os princípios da isonomia e da moralidade.

A desobediência às vedações albergadas no art. 9º da Lei nº 8.666/1993 têm natureza eminentemente de ilícito formal, vale dizer, independe da concretização de dano de direcionamento ou de favorecimento indevido à contratada, ao contrário do que pretende fazer crer o então dirigente do DIF/DNIT. Aliás, a possibilidade da ocorrência de tal desvirtuamento não foi cabalmente afastada pela Unidade Técnica, podendo, inclusive, ter havido.

Refuto o argumento de que os princípios administrativos vilipendiados não são autoaplicáveis. Conforme se depreende do acórdão exarado pelo STF no âmbito do RE 579.951-4, o Pretório Excelso vedou a prática do nepotismo nos três Poderes da República, conquanto só houvesse norma nesse sentido aplicável ao Poder Judiciário, fundado diretamente nos princípios insculpidos no art. 37 da Constituição Federal.

No mesmo sentido, é a decisão do STJ proferida no âmbito do REsp 615432/MG, cuja ementa dispõe:

"EMENTA. Administrativo. Licitação. Relacionamento afetivo entre sócia da empresa contratada e o prefeito do município licitante. Ofensa aos princípios norteadores do procedimento licitatório. Inobservância do prazo mínimo para convocação dos licitantes. Violação do art. 21, § 2º, da Lei n. 8.666/93"

Ao contrário do que alega o então dirigente da Diretoria de Infraestrutura Ferroviária, Sr. Luiz Fernando de Pádua Fonseca, cujo enteado é um dos sócios da empresa Consulfer, aquele agente público também participou diretamente do procedimento licitatório, ao avaliar o recurso interposto pela licitante Concremat Engenharia e Tecnologia S.A. contra os critérios de avaliação das propostas técnicas, concluindo pela não pertinência de aceitação do pedido recursal e propondo tal conclusão à Coordenação Geral de Cadastro e Licitações, conforme Memorando n. 13/2007 - DIF, de 24/1/2007, (fls. 78/82, anexo 1).

Também constam dos autos documentos assinados pelo Sr. Luiz Fernando, em que registra o resultado da análise dos documentos de habilitação das concorrentes e o relato de homologação/adjudicação do resultado do certame sem, no entanto, fazer qualquer registro ou menção de fatos impeditivos, pois, nos termos do art. 18, inciso I, da Lei nº 9.784/1999, havia interesse indireto do gestor público na matéria (fls. 51/58 e 90/92, todas do anexo 1).

2. As deliberações dos Tribunais de Contas trazidas pelo justificante, sobretudo a Decisão 603/1997 – TCU – Plenário apenas vedam a proibição generalizada da participação de parentes do servidor do órgão licitante, o que poderia causar prejuízos à Administração e demais interessados. De fato, seria desproporcional proibir a participação de empresa de parente de servidor da entidade contratante, desde que o agente público em questão não tivesse influência no processo de escolha da contratada.

3. No entanto, diversa é a situação do Sr. Luiz Fernando de Pádua Fonseca, pois, na condição de diretor da DIF/DNIT, tinha o poder de influir em questões técnicas que pudessem favorecer o consórcio do qual participava a empresa do seu enteado, e também de interferir na própria condução e fiscalização do contrato resultante da licitação, o que já seria suficiente para caracterizar seu impedimento. Ademais, era obrigatória a intervenção do então dirigente da DIF/DNIT diante da

existência de vínculos societários e de parentesco entre empregado e sócios do consórcio responsável pela elaboração de projeto básico e sócios do consórcio contratado para execução os serviços de supervisão das obras de implantação do contorno ferroviário de São Félix/BA.

4. Por esses motivos, rejeito as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Luiz Fernando de Pádua Fonseca e lhe aplico multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei nº 8.443/1992, cujo valor arbitro em R$ 5.000,00 (cinco mil reais).

5. Desde já, autorizo a cobrança judicial da dívida, caso não atendida a notificação, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei nº 8.443/1992.

6. Quanto às justificativas apresentadas pelos ex-membros da Comissão Permanente de Licitação (CPL), acompanho os pareceres precedentes no sentido de acatar as respectivas razões de justificativa acostadas pelos Srs. Márcio Guimarães de Aquino, Cid Ney Santos Martins, Olímpio Luiz Pacheco de Moraes e Wagner de Carvalho Garcia . Com efeito, não era-lhes exigível, quiçá inviável, a obrigação de perquirem da filiação por afinidade entre o então dirigente da DIF/DNIT, Sr. Luiz Fernando de Pádua Fonseca, e o sócio da empresa Consulfer, Sr. Evandro Klauss Torres Brígido, integrante do consórcio vencedor da Concorrência nº 350/2006, sem que tal informação viesse à tona por denúncia ou representação. A verificação de vínculo de parentesco, nesse caso, não era tão evidente, pois, com base em consulta ao Sistema CPF/SERPRO, o registro do contribuinte Evandro Klauss Torres Brígido apresenta apenas a sua filiação materna, e não paterna.

7. Poder-se-ia indagar da eventual omissão dos membros da CPL em não terem verificado os vínculos de parentesco e societários entre os representantes do Consórcio STE/Siscon, autor do termo de referência ou do projeto básico da Concorrência nº 350/2006, e do Consórcio Geohidro/Consulfer/Magna, vencedor do referido certame. Aí também existe uma circunstância que atenua a culpabilidade desses agentes, pois, conforme declarei neste voto, havia uma promiscuidade entre o objeto do ajuste firmado entre a DIF/DNIT e o Consórcio STE/Siscon, e a extrapolação de atividades desenvolvidas por aquela contratada, envolvendo, inclusive a elaboração de termos de referência para licitações realizadas pelo DNIT.

8. Nessas condições excepcionais, é razoável admitir que os membros da Comissão Permanente de Licitação não tinham condições claras de averiguar eventuais impedimentos decorrentes de relações, por ventura, existentes entre os sócios dos Consórcios STE/Siscon e Geohidro/Consulfer/Magna. A documentação constante dos autos e a realização de atividades finalísticas do DNIT, pelo Consórcio STE/Siscon, não sinalizou aos membros do órgão licitante de quem seria a autoria do projeto básico, seja do DNIT, seja daquele consórcio, impossibilitando, assim, a verificação da existência de vedações e impedimentos elencados no art. 9º da Lei 8.666/1993.

Ante o exposto, Voto no sentido de que seja aprovado a minuta de Acórdão que ora submeto à deliberação deste Plenário.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 4 de agosto de 2010.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator

ACÓRDÃO Nº 1893/2010 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 020.787/2007-5.
1.1. Apensos: 029.284/2008-5; 030.322/2007-2
2. Grupo I – Classe VII – Assunto: Representação.
3. Interessados/Responsáveis:
3.1. Interessados: Cid Ney Santos Martins (384.115.987-72); Consulfer - Projetos e Consultoria Ltda (37.113.172/0001-81); Consórcio Geohidro/ap/magna (74.141.535/0001-85); Magna Engenharia Ltda (33.980.905/0001-24); Olimpio Luiz Pacheco de Moraes (800.430.117-72); Wagner de Carvalho

Garcia (119.577.866-04).

3.2. Responsáveis: Cid Ney Santos Martins (384.115.987-72); Geohidro Consultoria e Operacão de Sistemas Ltda (74.141.532/0001-85); Luiz Fernando de Pádua Fonseca (586.131.106-49); Mauro Barbosa da Silva (370.290.291-00); Márcio Guimarães de Aquino (631.403.497-34); Olimpio Luiz Pacheco de Moraes (800.430.117-72); Wagner de Carvalho Garcia (119.577.866-04).

4. Órgão/Entidade: Superintendência Regional do Dnit No Estado da Bahia - DNIT/MT.

5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade: 1ª Secretaria de Controle Externo (SECEX-1).

8. Advogado constituído nos autos: Dr. Fernando Luiz Carvalho Dantas – OAB/DF nº 22.588; Dr. Sérgio José de Souza – OAB/MG nº 38.718.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Representação formulada por Unidade Técnica, conhecida e julgada procedente por este Tribunal, mediante Acórdão nº 2.105/2008, mantido pelos Acórdãos nº 2.889/2008 e 1.170/2010, todos do Plenário, atinente às irregularidades verificadas na Concorrência nº 350/2006, de responsabilidade da Diretoria de Infraestrutura Ferroviária do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DIF/DNIT), vencida pelo Consórcio Geohidro/AP [posteriormente Consulfer]/Magna, executor do Contrato nº 109/2007, para prestação de serviços de supervisão das obras do Contorno Ferroviário de São Félix/BA.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. acatar as razões de justificativa apresentadas pelos Srs. Márcio Guimarães de Aquino, Cid Ney Santos Martins, Olímpio Luiz Pacheco de Moraes e Wagner de Carvalho Garcia;

9.2. rejeitar as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Luiz Fernando de Pádua Fonseca;

9.3. com fulcro no art. 58, II, da Lei 8.443/1992, c/c art. 268, II, do Regimento Interno do TCU, aplicar sanção pecuniária ao Sr. Luiz Fernando de Pádua Fonseca, no valor de R$ 5.000,00 (cinco mil reais), em função de não ter-se declarado impedido de participar dos atos decorrentes da Concorrência nº 350/2006, conforme preceituam os arts. 18, inciso I, e 19 da Lei 9.784/1999 e ter aprovado os documentos de habilitação do certame sem declarar os fatos impeditivos de seu conhecimento, o que representou desobediência aos princípios dispostos nos arts. 37, *caput* e inciso XXI, da Constituição Federal, e art 3º, *caput*, c/c a aplicação analógica do caput do art. 9º, inciso III, §§ 3º e 4º, ambos da Lei 8.666/1993;

9.4. com fulcro no art. 215, c/c o art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno do TCU, fixar o prazo de 15 (dias), a contar da ciência, para que o Sr. Luiz Fernando de Pádua Fonseca comprove perante este Tribunal, o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente e acrescidos de juros moratórios, desde a data de publicação deste Acórdão, até a data do efetivo pagamento, caso não seja atendida a notificação ;

9.5. autorizar, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei nº 8.443/1992, a cobrança judicial da multa a que está condenado o Sr. Luiz Fernando de Pádua Fonseca, caso não atendida a notificação;

9.6 encaminhar cópia da presente deliberação, bem como do Relatório e Voto que a fundamentam ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT), em especial à Comissão de Processo Administrativo Disciplinar instaurada pela Portaria 566/2009, o Ministério dos Transportes e aos Srs. Luiz Fernando de Pádua Fonseca Márcio Guimarães de Aquino, Cid Ney Santos Martins, Olímpio Luiz Pacheco de Moraes e Wagner de Carvalho Garcia;

9.7. juntar cópia da presente deliberação, bem como do Relatório e Voto que a fundamentam às contas do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes, relativas aos exercícios de 2006 e 2007, tendo em vista o impacto no mérito das citadas contas;

9.8. arquivar os presentes autos.

10. Ata n° 28/2010 – Plenário.
11. Data da Sessão: 4/8/2010 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1893-28/10-P.
13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Benjamin Zymler (na Presidência), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues (Relator), Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.
13.2. Ministro que alegou impedimento na Sessão: Aroldo Cedraz.
13.3. Auditores presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
na Presidência

(Assinado Eletronicamente)
WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO II – CLASSE I – Plenário
TC 015.703/2002-3 [Apensos: TC 027.361/2008-7, TC 027.362/2008-4, TC 027.365/2008-6, TC 027.359/2008-9, TC 027.364/2008-9, TC 027.363/2008-1]
Natureza(s): Recurso de Revisão (Tomada de Contas Especial)
Órgão/Entidade: Prefeitura Municipal de Coari/AM.
Responsáveis: Jurandy Aires da Silva (027.436.712-20); Manoel Adail Amaral Pinheiro (137.996.732-53); Ossias Jozino da Costa (068.310.012-20)
Interessados: Manoel Adail Amaral Pinheiro
Advogado(s): Antônio das Chagas Ferreira Batista (OAB/AM nº 4177).

SUMÁRIO: RELATÓRIO DE AUDITORIA. CONVERSÃO EM TCE. CONTAS IRREGULARES. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. PROVIMENTO PARCIAL. RECURSO DE REVISÃO. CONHECIMENTO.

RELATÓRIO

Adoto, como parte do Relatório, a instrução levada a efeito por Auditor da Secretaria de Recuros, vazada nos seguintes termos, *in verbis*:

"*Trata-se de recurso de revisão interposto pelo Sr. Manoel Adail Amaral Pinheiro, ex-prefeito do município de Coari/AM, em face do Acórdão 1.426/2004-TCU-1ª Câmara (fls. 127/9 do Volume Principal), alterado pelo Acórdão 1.479/2005-TCU-1ª Câmara (fls. 84/5 do Anexo 1) e mantido pelo Acórdão 2.335/2008-TCU-1ª Câmara (fl. 156 do Volume Principal).*

2. Para maior clareza, transcreve-se parte do dispositivo do Acórdão 1.479/2005-TCU-1ª Câmara:

'VISTOS, relatados e discutidos estes autos de embargos de declaração opostos pelo Sr. Manoel Adail Amaral Pinheiro, Prefeito do Município de Coari/AM, contra o Acórdão 1426/2004 - Primeira Câmara, que julgou irregulares suas contas, condenou-o em débito e aplicou-lhe multa em

decorrência de irregularidades na gestão de recursos recebidos à conta do Programa Nacional de Alimentação Escolar - Pnae nos exercícios de 2000 e 2001.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão da Primeira Câmara, com fundamento nos arts. 32, inciso II, e 34 da Lei 8.443/92 e nos arts. 277, inciso III, e 287 do Regimento Interno, em:

9.1. conhecer dos embargos de declaração opostos pelo Sr. Manoel Adail Amaral Pinheiro e, no mérito, dar-lhes provimento parcial para alterar a redação e a tabela contida no item 9.1 do Acórdão 1426/2004 - Primeira Câmara da seguinte forma:

'9.1. julgar, com fundamento nos arts. 1º, I, 16, III, alíneas 'b' e 'd', 19, caput, e 23, III, da Lei 8.443/92, irregulares as contas e condenar em débito os Srs. Manoel Adail Amaral Pinheiro e Ossias Jozino da Costa, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovarem perante o Tribunal, nos termos do art. 214, inciso III, alínea 'a' do RI/TCU, o recolhimento, aos cofres do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, das importâncias especificadas nas tabelas a seguir, devidamente atualizadas e acrescidas dos juros de mora pertinentes, calculados a partir das datas indicadas até a data do efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor:

9.1.1. responsáveis solidários: Manoel Adail Amaral Pinheiro e Ossias Jozino da Costa:

Nº de ordem no item 8.2 da Decisão 1.603/2002-Plenário	*Cheque*	*Data de emissão*	*Valor (R$)*
4	*133*	*4/6/2001*	*7.850,00*
7	*142*	*27/6/2001*	*2.500,00*
9	*143*	*1º/8/2001*	*33.490,00*
11	*146*	*1º/8/2001*	*1.551,00*
12	*850007*	*6/8/2001*	*8.250,00*
14	*151*	*1º/10/2001*	*21.100,00*
15	*2*	*5/10/2001*	*2.325,00*

9.1.2. responsável: Manoel Adail Amaral Pinheiro:

Nº de ordem no item 8.2 da Decisão 1.603/2002-Plenário	*Cheque*	*Data de emissão*	*Valor (R$)*
17	*Transferência da conta 5286-8 (Pnae) para a conta 58021-X*	*6/11/2001*	*7.104,00*

(...)

9.2. manter inalterados os demais itens do Acórdão 1426/2004 - Primeira Câmara;'

HISTÓRICO

3. Neste passo, faz-se um breve histórico acerca da evolução processual da presente tomada de contas especial. Para tanto, recorre-se de excerto da Proposta de Deliberação elaborada pelo Excelentíssimo Senhor Ministro Augusto Sherman Cavalcanti por ocasião da apreciação do Acórdão 1.479/2005-TCU-1ª Câmara (fls. 75/6 do Anexo 1):

3. Preliminarmente à análise de mérito, entendo necessário traçar o histórico da presente tomada de contas especial.

4. Em setembro de 2002, a Secex/AM concluiu a auditoria realizada na Prefeitura Municipal de Coari/AM com vistas a avaliar a regularidade da execução do Programa Nacional de Alimentação

Escolar - Pnae nos exercícios de 2000 e 2001. Como resultado dos trabalhos, constatou-se a ocorrência das seguintes irregularidades:

a) pagamento de despesas referentes à aquisição de gêneros alimentícios com recursos do Pnae, baseado em atesto de recebimento sem que fosse comprovada a presença física dos alimentos;

b) inobservância ao critério de valores per capita na distribuição dos alimentos às escolas municipais rurais;

c) falhas na distribuição da merenda escolar às escolas municipais rurais, ocasionando o não atendimento dos alunos dessas unidades escolares em razão das dificuldades enfrentadas pelos professores e pelos líderes comunitários rurais para receber os respectivos gêneros alimentícios;

d) inexistência de local específico para guarda e manutenção dos documentos relativos ao Pnae;

e) inexistência de controle manual ou informatizado dos produtos adquiridos e destinados à merenda escolar, propiciando a recepção de alimentos sem as adequadas condições higiênicas e sanitárias de consumo;

f) não realização dos pagamentos exclusivamente com a conta corrente específica do Pnae (5.286-8, Ag. 1776-0, do Banco do Brasil), propiciando o descontrole financeiro dos recursos;

g) realização de pagamentos não comprovados, no valor histórico total de R$ 116.960,50, relativos a recursos do Pnae no exercício de 2001;

h) realização de pagamento antecipado à empresa F. G. Barreto Pinto, no valor de R$ 13.360,00;

i) inexistência de controle efetivo sobre a documentação de execução do programa da merenda escolar, consubstanciada na falta de fornecimento da cópia do extrato bancário da conta específica do programa, relativo a abril de 2001;

j) despesas incompatíveis com o objeto do programa;

k) aquisições e contratações efetuadas sem a formalização do processo de dispensa ou de inexigibilidade de licitação;

l) fragmentação da despesa;

m) adoção de procedimentos irregulares tais como: falhas na numeração dos processos licitatórios e falta de publicidade das licitações realizadas, evidenciada pela ausência do edital nos respectivos processos de aquisições ou de contratações efetuadas pelo município;

n) atuação ineficaz do Conselho de Alimentação Escolar - CAE em Coari.

5. O relatório foi apreciado pelo Plenário deste Tribunal, que proferiu a Decisão 1.603/2002 determinando, entre outras providências:

a) a conversão do processo em tomada de contas especial;

b) a citação do Sr. Manoel Adail Amaral Pinheiro, Prefeito, solidariamente com o Sr. Ossias Jozino da Costa, Secretário Municipal de Administração, Economia e Finanças, em decorrência da realização de saques e transferência de recursos da conta bancária específica do Pnae sem a devida comprovação das despesas, conforme valores incluídos no quadro constante do item 8.2 daquela deliberação;

c) a audiência do Sr. Manoel Adail Amaral Pinheiro em face das irregularidades arroladas nas alíneas 'a' a 'f' e 'h' a 'n' do item 4 retro;

d) a audiência do Sr. Ossias Jozino da Costa, Secretário Municipal de Administração, Economia e Finanças e Presidente da Comissão de Licitação, em vista das irregularidades relacionadas nas alíneas 'a', 'f', 'h', 'j' a 'm' do item 4 supra;

e) a audiência do Sr. Jurandy Aires da Silva em razão das irregularidades listadas nas alíneas 'b' a 'e' e 'j' do item 4 retro.

6. A Primeira Câmara examinou a resposta dos gestores e concluiu por:

a) não acolher as alegações de defesa dos Srs. Manoel Adail Amaral Pinheiro e Ossias Jozino da Costa quanto à ausência de documentação comprobatória das despesas relativas a treze dos dezessete saques de recursos efetuados na conta específica do Pnae;

b) não acolher as razões de justificativa dos Srs. Manoel Adail Amaral Pinheiro e Ossias Jozino da Costa relativas à não comprovação das despesas pagas com recursos do Pnae, à movimentação dos recursos fora da conta bancária específica e à realização de despesas incompatíveis com o programa;

c) não acolher as razões de justificativa do Sr. Jurandy Aires da Silva referentes à utilização de recursos do Pnae em gastos incompatíveis com o programa.

7. Em consequência, foi prolatado o Acórdão 1426/2004 - Primeira Câmara contendo uma série de medidas, entre as quais:

a) julgar, com fulcro nos arts. 1º, I, 16, III, alíneas 'b' e 'd', 19, caput, e 23, III, da Lei 8.443/92, irregulares as contas e condenar solidariamente em débito os Srs. Manoel Adail Amaral Pinheiro e Ossias Jozino da Costa;

b) aplicar individualmente aos Srs. Manoel Adail Amaral Pinheiro e Ossias Jozino da Costa a multa prevista no art. 58, II, da Lei 8.443/92, no valor de R$ 5.000,00;

(...)'

4. O Acórdão 1.479/2005-TCU-1ª Câmara, proferido em decorrência de embargos de declaração opostos pelo responsável contra o Acórdão 1.426/2004-1ª Câmara, reduziu o montante do débito que lhe foi imputado.

5. Por fim, o Acórdão 2.335/2008-TCU-1ª Câmara, prolatado em virtude de embargos de declaração opostos pelo Sr. Manoel Adail Amaral Pinheiro contra o Acórdão 1.479/2005-1ª Câmara, não conheceu do recurso, uma vez que não foram preenchidos os requisitos previstos na Lei Orgânica do TCU.

DA ADMISSIBILIDADE

6. O Serviço de Admissibilidade de Recursos examinou o presente recurso de revisão e se manifestou pelo seu não conhecimento, por não preencher os requisitos específicos de admissibilidade, merecendo destaque o seguinte excerto (fls. 40/2 do Anexo 4):

*'Primeiramente, registra-se que o Recurso de Revisão constitui-se, na verdade, em uma espécie recursal em sentido amplo, verdadeiro procedimento revisional, com índole jurídica similar à ação rescisória, nos termos do art. 288, **caput**, do RI/TCU, que objetiva a desconstituição da coisa julgada administrativa. Desta feita, seu conhecimento somente é cabível em situações excepcionalíssimas, descritas no art. 35 da Lei 8.443/92, desde que devidamente caracterizadas.*

Assim, além dos pressupostos de admissibilidade comuns a todos os recursos – tempestividade, singularidade e legitimidade –, o recurso de revisão requer o atendimento dos requisitos específicos indicados no art. 35, incisos I, II, III, da Lei 8.443/92: I- erro de cálculo; II- falsidade ou insuficiência de documentos em que se tenha fundamentado o acórdão recorrido; III - superveniência de documentos novos com eficácia sobre a prova produzida. Assim sendo, para o conhecimento do Recurso de Revisão, faz-se mister o preenchimento de um ou mais dos incisos acima mencionados.

Em sua peça recursal, o Recorrente afirma que 'Imputar débitos e aplicar multas ao recorrente por eventuais despesas contraídas em desacordo com as normas do FNDE e em razão de falhas na distribuição e guarda dos alimentos não é razoável diante dos documentos acostados, que se encontravam guardados em pastas nos armários do arquivo do Município, dado a época de suas expedições'. (fl. 8, anexo 4).

Ademais, alega que não pode ser alcançado por eventuais valores de despesas glosadas, posto que, por meio do Decreto 006/2001 PMC-GP, adotou a chamada 'Delegação de Competência Administrativa' em relação à realização dos procedimentos Administrativo-Financeiros, com respaldo na Lei Orgânica do Município de Coari/AM.

Assim, segundo o responsável, com a edição da Portaria 020/2001 PMC-GP, de 19/1/2001, que nomeou o Sr. Ossias Josino da Costa como Secretário Municipal de Administração, Economia e Finanças, a realização de todas as despesas ocorridas durante a execução do Programa de Alimentação Escolar, desde a emissão de cheques até a realização de transferências bancárias, passou a ser de responsabilidade do então Secretário.

Em anexo ao Recurso de Revisão, o Recorrente insere cópias dos seguintes documentos, a saber: do Relatório de Auditoria realizado no PNAE (fls. 12 a 19, anexo 4), do Acórdão ora guerreado (fls. 20 a 34, anexo 4), do atestado do caráter definitivo do julgado (fl. 35, anexo 4), do DECRETO Nº 006/2001 PMC-G (fl. 36, anexo 4); da Portaria nº 020/2001 PMG-GP (fl. 37, anexo 4) e cópia do Ofício n.º 24/2002 – PMC-GP (fl. 38, anexo 4).

Desta feita, considerando que todos os documentos já constavam nos autos (fls. 1 a 21, 116 a 128, 167, do volume principal; fl. 131, vol. 1 e fls. 21/22, anexo 1), tais documentos não podem ser considerados novos, nos termos do art. 35, III, da Lei 8.443/92.

Ressalta-se, ainda, que a tentativa de se provocar a pura e simples rediscussão de deliberações do TCU fundada, tão-somente, na discordância e no descontentamento do recorrente com as conclusões obtidas por este Tribunal não se constitui em fato ensejador do conhecimento do Recurso de Revisão com base nos incisos do art. 35, da Lei 8.443/92.

Ante o exposto, propõe-se que o presente Recurso de Revisão não seja conhecido, por não atender aos requisitos específicos de admissibilidade previstos para a espécie.'

*7. A análise **supra** foi acolhida pelo Sr. Secretário e pelo Ministério Público (fls. 42 e 45 do Anexo 4). Ocorre que, posteriormente, foram juntados aos autos os seguintes documentos: a) memorial; b) cópia do Ato Administrativo 16/2003 (afasta preventivamente o Secretário Municipal de Administração, Economia e Finanças, e dá outras providências) (fl. 50 do Anexo 4); c) cópia do Relatório Final da Comissão de Sindicância referente ao Ato Administrativo 16/2003 (fls. 51/7 do Anexo 4); e d) cópia do Ato Administrativo 43/2003 (fixa normas para realização de despesas para os órgãos da Administração Direta, Indireta e Funcional do Poder Executivo e dá outras providências) (fls. 58/60 do Anexo 4).*

8. Destarte, o Excelentíssimo Senhor Ministro Relator, mediante o despacho de fl. 61 do Anexo 4, conheceu do presente feito como recurso de revisão, haja vista que a documentação posteriormente juntada às fls. 46/60 do Anexo IV assim o permite.

9. Concorda-se com o posicionamento do arguto Relator, uma vez que a nova documentação apresentada pode ser considerada como 'documentos novos', nos termos do art. 35, inciso III, da Lei 8.443/1992. Assim, opina-se pelo conhecimento do presente recurso de revisão.

DO MÉRITO

10. Seguem os argumentos apresentados pelo recorrente com a correspondente análise de mérito.

<u>1º argumento:</u>

*'O recorrente, na condição de alcaide do Município de Coari, por meio do Decreto 6/2001 PMC-GP, adotou a chamada 'Delegação de Competência Administrativa', em relação à realização dos procedimentos Administrativos-Financeiros, com respaldo na Lei Orgânica do Município de Coari, especificamente no parágrafo único do art. 78, **verbis**:*

'Art. 78 – É da competência do Prefeito:

Omissis

Parágrafo único – O Prefeito poderá delegar, por Decreto, a seus Secretários, funções administrativas que não sejam de suas competências exclusivas.'

*Assim, **ab initio**, o recorrente informa que não pode ser alcançado por eventuais valores de despesas glosadas, posto que a delegação de competência é prática corriqueira e perfeitamente legal na Administração Pública.*

O referido Decreto foi publicado no dia 9/1/2001, ou seja, logo no início do mandato, que se iniciou no dia 1º de janeiro do mesmo exercício, demonstrando, desde logo, o caráter descentralizador da administração municipal.

*Dizia o texto da norma municipal, em seu art. 1º, **verbis**:*

'Art. 1º – Fica decretada a responsabilidade administrativa, a cargo do Titular da Secretaria Municipal de Administração, Economia e Finanças, em relação aos atos a seguir:

I – a ordenação de todas as despesas contraídas pela Administração Direta do Executivo Municipal;

II – a concessão periódica dos vencimentos e vantagens pecuniárias devidas aos servidores públicos da Administração Direta do Executivo Municipal.'

O princípio adotado pelo então prefeito guarda simetria com a prática utilizada pelo Governo Federal, onde o Presidente da República delega aos seus ministros de Estado e Diretores de Autarquias as competências para a execução administrativa-financeira de suas pastas.

Não se vê o Presidente da República ser responsabilizado por eventuais despesas glosadas no Ministério da Agricultura, por exemplo. Certamente essa Egrégia Corte de Contas responsabilizar o Ministro da época, que era o ordenador de despesas.

Foi exatamente isso que ocorreu no Município de Coari no ano de 2001, especialmente com a edição da Portaria 20/2001 PMC-GP, de 19/1/2001, que nomeou o Sr. Ossias Josino da Costa para assumir o cargo de Secretário Municipal de Administração, Economia e Finanças do Município de Coari, Estado do Amazonas.

Desta feita, a realização de todas as despesas ocorridas durante a execução do Programa de Alimentação Escolar, desde a emissão de cheques até a realização de transferências bancárias, era de responsabilidade do então Secretário Municipal de Economia e Finanças, único gestor e ordenador de despesas no âmbito da Prefeitura de Coari.'

<u>Análise do 1º argumento:</u>

11. O 1º argumento apresentado pelo recorrente não é inédito e já recebeu a devida análise do Excelentíssimo Senhor Ministro Augusto Sherman Cavalcanti, por ocasião do Acórdão 1.479/2005–TCU–1ª Câmara (fls. 77/9 do Anexo 1):

'15. Em outra passagem destes embargos, o gestor aponta que este Tribunal foi omisso ao não apreciar o Decreto Municipal 06/2001, de 1º/1/2001, que transferiu ao Secretário Municipal de Administração, Economia e Finanças a responsabilidade pela ordenação de despesas da Administração Direta municipal. Segundo seu entendimento, a norma o isentaria da responsabilidade pelas despesas impugnadas.

16. De início, é necessário que se esclareça que a norma cuja cópia é trazida pelo embargante constitui-se em peça nova nestes autos, pois não foi apresentada pelo responsável na ocasião da auditoria, nem quando da resposta à citação e à audiência. Vê-se, portanto, que não se está a tratar de omissão desta Corte na prolação do Acórdão 1426/2004 - Primeira Câmara. No entanto, com fundamento no princípio da verdade material, entendo que, excepcionalmente, possa ser dado prosseguimento à análise da questão, uma vez que os resultados podem vir a ser úteis à defesa do responsável.

17. Considerando que o responsável apresentou a cópia do decreto com autenticação de cartório contendo data ilegível quanto ao ano (fls. 21 - anexo 1) e não aduziu a comprovação da publicação do ato, entendi necessário determinar à Secex/AM que diligenciasse ao Banco do Brasil com vistas a obter cópia dos cheques que efetuaram o pagamento das despesas que deram origem ao débito.

18. Com base na documentação remetida pelo banco (fls. 30/70 - anexo 1), foi possível identificar os emitentes dos cheques e, com isso, verificar a responsabilidade pelos pagamentos efetuados sem comprovação das despesas. O resultado consta da tabela abaixo, adaptada a partir do demonstrativo acostado ao item 9.1 do Acórdão 1426/2004 - Primeira Câmara.

Saques da conta do Pnae que originaram os débitos constantes do item 9.1 do Acórdão 1.426/2004-1ª Câmara				
Nº de Ordem no item 8.2 da Decisão 1.603/20	*Cheque nº/ Transferência*	*Data de Emissão*	*Valor Histórico (R$)*	*Emitentes/Responsáveis*

02 Plenário				
1	*117*	*27.03.2001*	*1.144,80*	*Ossias Jozino da Costa e Jurandy Aires da Silva*
4	*133*	*04.06.2001*	*7.850,00*	*Manoel Adail Amaral Pinheiro e Ossias Jozino da Costa*
5	*136*	*12.06.2001*	*290,00*	*Ossias Jozino da Costa e Jurandy Aires da Silva*
7	*142*	*27.06.2001*	*2.500,00*	*Manoel Adail Amaral Pinheiro e Ossias Jozino da Costa*
8	*850005*	*27.07.2001*	*2.910,00*	*Jurandy Aires da Silva e Maria Auxiliadora Pinheiro Araújo*
9	*143*	*01.08.2001*	*33.490,00*	*Manoel Adail Amaral Pinheiro e Ossias Jozino da Costa*
11	*146*	*01.08.2001*	*1.551,00*	*Manoel Adail Amaral Pinheiro e Ossias Jozino da Costa*
12	*850007*	*06.08.2001*	*8.250,00*	*Manoel Adail Amaral Pinheiro e Ossias Jozino da Costa*
13	*850008*	*08.08.2001*	*784,00*	*Jurandy Aires da Silva e Maria Auxiliadora Pinheiro Araújo*
14	*151*	*01.10.2001*	*21.100,00*	*Manoel Adail Amaral Pinheiro e Ossias Jozino da Costa*
15	*2*	*05.10.2001*	*2.325,00*	*Manoel Adail Amaral Pinheiro e Ossias Jozino da Costa*
16	*9*	*09.10.2001*	*700,00*	*Jurandy Aires da Silva e Maria Auxiliadora Pinheiro Araújo*
17	*transferência*	*06.11.2001*	*7.104,00*	*Transferência da Conta 5286-8 (Pnae) para a Conta 58021-X (fl. 61-Anexo 1)*

19. Os resultados obtidos permitem demarcar quatro situações distintas.

20. Na primeira, estão enquadrados os saques de números 4, 7, 9, 11, 12, 14 e 15 da tabela supra. Nesse caso, tem-se que, não obstante o decreto mencionado pelo prefeito, confirma-se que os Srs. Manoel Adail Amaral Pinheiro e Ossias Jozino da Costa foram os responsáveis pela retirada dos recursos da conta do Pnae sem comprovação das despesas, tal como constou do item 9.1 da decisão embargada.

21. A segunda identificada refere-se aos saques de números 1 e 5 acima tabelados. Conforme se observa, os responsáveis pelos pagamentos indevidos foram os Srs. Ossias Jozino da Costa e Jurandy Aires da Silva. Isso corrobora a condenação do Sr. Ossias Jozino da Costa ao recolhimento das respectivas quantias, porém, ao mesmo tempo, torna necessário que se dê efeito modificativo a estes embargos para excluir a responsabilidade do Sr. Manoel Adail Amaral Pinheiro pelos saques mencionados (nºs 1 e 5 na tabela). Com relação ao Sr. Jurandy Aires, entendo que a baixa materialidade dos recursos envolvidos (R$ 1.144,80 e R$ 290,00 em valores originais; R$ 3.095,84, em valor atualizado e acrescido de juros em 31/5/2005) e o fato de já haver condenação do responsável solidário, o Sr. Ossias da Costa, fazem com que não seja proveitoso para o erário despender esforços adicionais no tratamento da questão.

22. Como terceira situação verificada, tem-se o caso dos saques nºs 8, 13 e 16, que foram efetuados com base em autorização do Sr. Jurandy Aires da Silva, Secretário de Educação, e da Sra. Maria Auxiliadora Pinheiro Araújo, Subsecretária de Administração, Economia e Finanças. Por conseguinte, é necessário excluir-se a responsabilidade dos Srs. Manoel Adail Pinheiro e Ossias Jozino da Costa pelos saques que constaram dos itens 8, 13 e 16 da tabela aposta no item 9.1 do Acórdão 1426/2004 - Primeira Câmara.

23. Resta, então, propor medidas relativas aos responsáveis pelos saques de números 8, 13 e 16 da tabela, Sr. Jurandy Aires e Sra. Maria Auxiliadora Pinheiro. Após atualizar os valores e somar os juros de mora devidos em 31/5/2005, verifico que o débito corresponde a R$ 9.022,63, valor inferior ao limite para abertura de tomada de contas especial determinado pela Decisão Normativa/TCU 64/2004 (R$ 21.000,00). No caso isolado do Sr. Jurandy, se fosse também somado o valor referido no item 21 desta proposta de deliberação (R$ 3.095,84, total do débito em 31/5/2005, atinente aos saques de nºs 1 e 5), ainda assim o resultado ficaria situado abaixo do limite fixado na Decisão Normativa 64/2004. Logo, diante dos custos administrativos demandados e da baixa materialidade dos valores devidos, penso que este Tribunal não deva dar prosseguimento às providências de cobrança dos débitos referentes aos saques identificados na tabela retro com os números 8, 13 e 16. No entanto, entendo que deva ser dado conhecimento da situação ao FNDE para fins de adoção das providências previstas no art. 7º, inciso I, da IN/TCU 13/96, com a redação dada pela IN/TCU 35/2000.

24. A última situação a ser analisada refere-se ao saque mediante transferência no valor de R$ 7.104,00 (número 17 na tabela supra). Como ficou demonstrado, os dados do Banco do Brasil indicam a retirada dos recursos da conta específica do Pnae para uma outra conta bancária.

25. Nesse contexto, é oportuno lembrar que o repasse de recursos do Pnae encontra-se disciplinado pela Medida Provisória 2.178-36, de 24/8/2001 (reedição da Medida Provisória 1.784/98). Em seu art. 11, a norma determina que:

'Art. 11. O Conselho Deliberativo do FNDE expedirá as normas relativas aos critérios de alocação dos recursos, valores per capita, unidades executoras e caracterização de entidades, bem assim as orientações e instruções necessárias à execução dos Programas de que trata esta Medida Provisória.'

26. À época dos fatos ora tratados, o artigo transcrito encontrava-se regulamentado pela Resolução/FNDE/CD 15/2000, que definia as responsabilidade e as atribuições na execução do programa da seguinte maneira:

'Art. 3º Participam do Pnae:

I - FNDE - responsável pela assistência financeira, normatização, coordenação, acompanhamento, fiscalização, cooperação técnica e avaliação da efetividade da aplicação dos recursos, diretamente ou por delegação;

II - EE - entidade executora responsável pelo recebimento e execução dos recursos financeiros transferidos pelo FNDE à conta do Pnae, sendo:

a) secretaria de educação dos estados e do Distrito Federal responsáveis pelo atendimento das escolas públicas da rede estadual e do Distrito Federal;

b) prefeitura municipal - responsável pelo atendimento das escolas públicas da rede municipal, das escolas mantidas por entidades filantrópicas e das escolas da rede estadual, quando expressamente delegadas pela secretaria de educação dos estados e previamente comunicadas ao FNDE;

c) escola federal; (...)' [Grifei.]

27. É de se acrescentar que a Resolução/FNDE/CD 15/2000 foi posteriormente revogada pela Resolução/FNDE/CD 01/2003, a qual manteve as disposições acima transcritas com alterações pouco relevantes.

28. Verifica-se, assim, que a norma atribuía a responsabilidade pela gestão e execução financeira do Pnae à prefeitura municipal e, por extensão, ao seu titular, o prefeito. Nesse contexto, tem-se que o decreto mencionado pelo gestor tratou-se de mera delegação de competência, o que não

tem o condão de afastar automaticamente a responsabilidade do embargante pelos atos de gestão relativos ao Pnae.

29. Os elementos acostados aos autos corroboram as assertivas acima. De fato, observa-se que o prefeito foi efetivamente o responsável pela gestão do Pnae no exercício de 2001, como atestado pela prestação de contas do programa apresentada ao FNDE e ao CAE pelo dirigente municipal (fls. 131/132 - v. 1), bem como pelas autorizações de pagamento por ele concedidas, conforme arrolado na tabela supra.

30. No caso do saque de recursos do Pnae relacionado no item 17 da tabela, o gestor dos recursos, de direito e de fato, o Sr. Manoel Adail Pinheiro, não apresentou a documentação comprobatória da respectiva despesa de modo a demonstrar a boa e regular aplicação da quantia repassada nos termos do art. 93 Decreto-lei 200/67. Além disso, o prefeito não comprovou que algum agente subordinado tenha praticado ou participado do ato de transferência, de forma a isentá-lo da responsabilidade pela movimentação indevida dos recursos, como estabelecido no art. 80, § 2º, do referido decreto-lei ('§ 2º O ordenador de despesa, salvo conivência, não é responsável por prejuízos causados à Fazenda Nacional decorrentes de atos praticados por agente subordinado que exorbitar das ordens recebidas').'

12. Posta assim a questão, não merece acolhida o 1º argumento apresentado pelo recorrente.

<u>2º argumento:</u>

'Mediante análise de documentação enviada anteriormente pelo Banco do Brasil S/A, por ocasião da análise do primeiro Embargo de Declaração, ficou demonstrado que, mesmo a despeito de haver descentralizado o ordenamento de despesas, delegando ao então Secretário Municipal de Administração, Economia e Finanças, alguns cheques de 2001 foram assinados pelo então Prefeito. Ocorre, Excelência, que o recorrente não se manteve inerte e nem conivente com as eventuais irregularidades cometidas pelo ordenador de despesas (Secretário Ossias Josino da Costa). Ao tomar conhecimento do teor do Relatório de Auditoria do TCU, que apontava indícios de irregularidades na execução de despesas dos recursos repassados pelo FNDE no ano de 2001, à conta do Programa PNAE, o recorrente afastou preventivamente o Sr. Ossias Josino da Costa, então Secretário de Finanças e ordenador de despesas e criou uma comissão, formada por três membros, para apurar responsabilidades.

A mencionada comissão teve sessenta dias para concluir seus trabalhos, vindo a ofertar um relatório detalhado e conclusivo acerca dos pontos questionados no mencionado relatório e apontando soluções e recomendações para aperfeiçoar a execução das despesas do Executivo Municipal, estabelecendo responsabilidades e competências.

O Chefe do Poder Executivo, ora recorrente, adotou na íntegra todas as recomendações da Comissão, baixando o Ato Administrativo 43/2003, em que normatizou os procedimentos de compra, licitação, empenho e pagamento por parte da Prefeitura de Coari.

Não houve, portanto, prevaricação ou condescendência por parte do recorrente com as supostas irregularidades cometidas pelo então ordenador de despesas na execução das despesas do Programa Nacional de Alimentação Escolar – Pnae do ano de 2001. Mesmo assinando apenas sete cheques durante o exercício de 2001, num universo, ao longo do ano, de pelo menos oito vezes esse total, o alcaide adotou as medidas que lhe cabiam, mandando apurar as responsabilidades, visto que as ordens expressas sempre foram no sentido de observar a regular execução das despesas, de acordo com as Resoluções e normas dos órgãos concedentes dos recursos.

*No caso **sub examine**, verifica-se, portanto, que o recorrente, mesmo sem fazer juntada anterior dos documentos ora encaminhados, ainda que contemporâneos ao processo e anteriores ao julgamento da tomada de contas especial, não pode ser responsabilizado por eventual prejuízo causado à Fazenda Nacional por atos praticados por seus subordinados que extrapolam as ordens expressas do Chefe do Poder Executivo.*

Quando do julgamento do Embargo de Declaração, à fl. 79, item 30, o então relator, Ministro Augusto Sherman, assim se manifestou quanto às despesas contraídas sem a devida regularidade: 'No

caso do saque de recursos do Pnae relacionado ao item 17 da tabela, o gestor dos recursos, de fato e de direito, o Sr. Manoel Adail Amaral Pinheiro, não apresentou a documentação comprobatória da respectiva despesa de modo a demonstrar a boa e regular aplicação da quantia repassada nos termos do art. 93 do Decreto Lei 200/67. Além disso, o prefeito não comprovou que algum agente subordinado tenha praticado ou participado do ato de transferência, de forma a isentá-lo da responsabilidade pela movimentação indevida dos recursos, como estabelecido no art. 80, § 2º do referido Decreto Lei.

É que o diploma legal assim estabelece no dispositivo suso mencionado:

'Art. 80. Os órgãos de contabilidade inscreverão como responsável todo o ordenador de despesa, o qual só poderá ser exonerado de sua responsabilidade após julgadas regulares suas contas pelo Tribunal de Contas.

§2º O ordenador de despesa, salvo conivência, não é responsável por prejuízos causados à Fazenda Nacional decorrentes de atos praticados por agente subordinado que exorbitar das ordens recebidas.'

A única ordem expressa do recorrente ao servidor/ordenador de despesas era no sentido de praticar os atos de execução de despesas de acordo com as normas vigentes, inclusive saques e transferências de recursos. Se houve alguma irregularidade, foi cometida em desacordo com as recomendações do Chefe do Poder Executivo e, por esse motivo, o alcaide adotou as medidas cabíveis à responsabilização do subordinado responsável pelas irregularidades.'

<u>Análise do 2º argumento:</u>

13. Conforme visto em páginas transatas, a assinatura de sete cheques pelo Sr. Manoel Adail Amaral Pinheiro o fez avocar a responsabilidade de ordenador de despesas, apesar do disposto no Decreto 6/2001 PMC-GP (fl. 36 do Anexo 4).

14. Assim, a necessidade de o responsável comprovar adequadamente o destino dado a recursos públicos federais, oriundos dos sete cheques sob sua responsabilidade, decorre de expresso mandamento constitucional presente no art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, bem como do disposto no art. 93 do Decreto-lei 200/1967 c/c o art. 66 do Decreto 93.872/1986. Em consonância com tais dispositivos, a jurisprudência deste Tribunal é pacífica no sentido de que compete ao gestor comprovar a boa e regular aplicação dos recursos públicos, cabendo-lhe o ônus da prova, conforme entendimento assentado nos seguintes julgados: Acórdão 11/1997-Plenário, Acórdão 87/1997-2ª Câmara; Acórdão 234/1995-2ª Câmara; Acórdão 291/1996-2ª Câmara; e Acórdão 380/1995 – 2ª Câmara.

15. Nessa vereda, haja vista que não houve a comprovação das despesas relativas aos aludidos cheques, correta está a imputação de débito acolhida pela 1ª Câmara no Acórdão 1.479/2005.

16. Acrescente-se, ademais, que não restou infirmada a observação do Excelentíssimo Senhor Ministro Augusto Sherman Cavalcanti no sentido de que 'No caso do saque de recursos do Pnae relacionado ao item 17 da tabela [vide tabela apresentada na análise do 1º argumento], o gestor dos recursos, de fato e de direito, o Sr. Manoel Adail Amaral Pinheiro, não apresentou a documentação comprobatória da respectiva despesa de modo a demonstrar a boa e regular aplicação da quantia repassada nos termos do art. 93 do Decreto Lei 200/67. Além disso, <u>o prefeito não comprovou que algum agente subordinado tenha praticado ou participado do ato de transferência, de forma a isentá-lo da responsabilidade pela movimentação indevida dos recursos, como estabelecido no art. 80, § 2º do referido Decreto Lei.</u>

17. De fato, caberia ao ex-alcaide comprovar que algum agente tenha praticado ou participado do referido ato de transferência, o que não restou demonstrado. É, também, nesse sentido a orientação do Supremo Tribunal Federal, conforme se depreende da ementa do MS 20.335/DF, da lavra do Ministro Moreira Alves:

<u>Ementa</u>

'Mandado de Segurança contra o Tribunal de Contas da União. Contas julgadas irregulares. Aplicação da multa prevista no art. 53 do Decreto-lei 199/1967. A multa prevista no art. 53 do

Decreto-lei 199/1967 não tem natureza de sanção disciplinar. Improcedência das alegações relativas a cerceamento de defesa. Em Direito Financeiro, cabe ao ordenador de despesas provar que não é responsável pelas infrações que lhe são imputadas, das leis e regulamentos na aplicação do dinheiro público. Coincidência, ao contrário do que lhe foi alegado, entre a acusação e a condenação, no tocante à irregularidade da licitação. Mandado de Segurança indeferido' (grifos acrescidos).

18. Por fim, no que tange aos documentos trazidos à colação pelo recorrente (cópia do Ato Administrativo 16/2003, que afasta preventivamente o Secretário Municipal de Administração, Economia e Finanças, e dá outras providências, fl. 50 do Anexo 4; cópia do Relatório Final da Comissão de Sindicância referente ao Ato Administrativo 16/2003, fls. 51/7 do Anexo 4; e cópia do Ato Administrativo 43/2003, que fixa normas para realização de despesas para os órgãos da Administração Direta, Indireta e Funcional do Poder Executivo e dá outras providências, fls. 58-60), é de se ter presente que, apesar de o responsável não ter permanecido inerte após a prolação do acórdão condenatório da 1ª Câmara, o recorrente teve suas contas julgadas irregulares, com imputação de débito e aplicação de multa, em virtude de atos praticados por ele próprio, investido na função de ordenador de despesas. Daí porque não é procedente o 2º argumento apresentado pelo Sr. Manoel Adail Amaral Pinheiro.

19. Em virtude de todas as considerações ***supra****, não merece reparos o acórdão ora objurgado e, por via de consequência, deve ser negado provimento ao presente recurso de revisão.*

CONCLUSÃO

20. Diante do exposto, sabatinando-se a tessitura do raciocínio desenvolvido, à luz do art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, do disposto no art. 93 do Decreto-lei 200/1967 c/c o art. 66 do Decreto 93.872/1986 e da lição do Ministro Moreira Alves ao apreciar o MS 20.335/DF no Pretório Excelso, propõe-se que o Tribunal de Contas da União:

a) conheça do presente feito como recurso de revisão, nos termos do art. 35, inciso III, da Lei 8.443/1992, para, no mérito, negar-lhe provimento;

b) mantenha incólume o Acórdão 1.426/2004-TCU-1ª Câmara, com a redação dada pelo Acórdão 1.479/2005-TCU-1ª Câmara;

c) *encaminhe cópia do acórdão que for prolatado, bem como do relatório e voto que o fundamentarem, ao recorrente e aos órgãos/entidades interessados.*"

O Representante do Ministério Público, por sua vez, por intermédio do despacho acostado à fl. 75, manifestou-se da seguinte forma, *in verbis*:

"Trata-se de recurso de revisão interposto pelo Sr. Manoel Adail Amaral Pinheiro contra o Acórdão nº 1.426/2004 (fls. 127/129 do vol. principal), alterado pelo Acórdão nº 1.479/2005 (fls. 84/85 do anexo 1) e confirmado pelo Acórdão nº 2.335/2008 (fl. 156 do vol. principal), todos da 1ª Câmara.

2. Conforme concluiu a Secretaria de Recursos, na instrução de fls. 62/73, a documentação adicional apresentada pelo recorrente (fls. 46/60), que ensejou o conhecimento deste recurso, nos termos do despacho de fl. 61, não foi capaz de afastar a responsabilidade atribuída ao Sr. Manoel Adail Amaral Pinheiro ou de comprovar a boa e regular aplicação dos recursos e, por conseguinte, elidir a irregularidade indicada nestes autos.

3. Ante o exposto, este representante do Ministério Público manifesta-se em conformidade com a proposta formulada pela Serur, no sentido de que esta Corte conheça e negue provimento ao presente recurso de revisão."

VOTO

Conheço do recurso de revisão interposto pelo ex-Prefeito do Município de Coari/AM, Sr. Manoel Adail Amaral Pinheiro, por atender aos requisitos atinentes à espécie.

Originalmente, os autos tratavam de auditoria, realizada pela Secex/AM, com o intuito de avaliar a regularidade da execução, pela administração municipal, do Programa Nacional de Alimentação Escolar-PNAE, nos exercícios de 2000 e 2001.

Após a conversão do processo em Tomada de Contas Especial, por meio do Acórdão 1.426/2004- 1ª Câmara, as contas do recorrente e as do Sr. Ossias Jozino da Costa foram julgadas irregulares, ante a inexistência de documentação comprobatória de despesas relacionadas a débitos realizados na conta específica do PNAE, e os responsáveis condenados a devolver os respectivos valores aos cofres do FNDE.

No mesmo *decisum*, o recorrente, juntamente com outros responsáveis, foi apenado com a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei nº 8.443/1992, em razão da falta de local específico para guarda dos documentos do PNAE, bem como devido à aquisição, com recursos do programa, de gás de cozinha e de gêneros alimentícios para o projeto da terceira idade.

Ao apreciar os embargos de declaração, então opostos pelo recorrente (Acórdão nº 1.479/2005-1ª Câmara), esta Corte lhe excluiu parcialmente a responsabilidade do débito identificado no Acórdão embargado.

No recurso de revisão, ora submetido à análise, o recorrente acostou aos autos o Decreto Municipal nº 6/2001 PMC-GP, no qual se observa que, desde 1/1/2001, havia delegado competência ao titular da Secretaria Municipal de Administração, Economia e Finanças, no caso o Sr. Ossias Jozino da Costa, para ordenação de todas as despesas, referentes às verbas em exame, em consonância com a Lei Orgânica do Município.

Posteriormente, apresentou, ainda, a cópia do Ato Administrativo nº 016/2003, expedido aproximadamente um mês e meio após ter tomado ciência das irregularidades identificadas pela equipe de auditoria da Secex/AM, afastando preventivamente o ordenador de despesas do Município, o Secretário Municipal de Administração, Economia e Finanças, e nomeando comissão de sindicância, para apuração dos fatos, referentes às falhas na gestão dos recursos objeto da TCE.

A juntada da nova documentação pelo recorrente deu ensejo ao conhecimento do recurso de revisão, com o aval da Serur: "*Concorda-se com o posicionamento do arguto Relator, uma vez que a nova documentação apresentada pode ser considerada como 'documentos novos', nos termos do art. 35, inciso III, da Lei 8.443/1992. Assim, opina-se pelo conhecimento do presente recurso de revisão*".

A delegação de competência para atos de gestão de cunho financeiro deve sempre ser examinada com extremada atenção, em face de todo o conjunto da gestão, no sentido de que a delegação deve ser efetiva, completa, não podendo servir de biombo para evitar a responsabilização do prefeito que teve efetiva participação na gestão dos recursos. O que interessa, na verdade, é o exame da totalidade dos fatos, para que a delegação seja apreciada em conjunto.

Várias das falhas apontadas no relatório, em relação às verbas do Pnae, demonstram desorganização administrativa, materializada na falta de cuidados e atenção com procedimentos, exigidos para a aplicação desses recursos, por parte dos servidores deles encarregados, posteriormente corrigidas pelo recorrente com a edição de norma municipal nova.

No Relatório Final da comissão de sindicância, encontram-se transcritos os depoimentos do secretário municipal, afastado em razão das várias falhas, em relação aos atos de gestão praticados.

Dos depoimentos extrai-se que, segundo o secretário municipal, a assinatura do ex-alcaide, em alguns dos cheques, emitidos às custas do PNAE, visava ao cumprimento de formalidades exigidas pelo Conselho de Alimentação Escolar.

O secretário confirmou, também, que o pagamento das despesas e, consequentemente, a conferência e arquivamento da documentação comprobatória estava a cargo do depoente e de seus subordinados.

Consta dos autos novos documentos e informações, trazidos a exame pelo recorrente, que lhe poderiam atenuar a responsabilidade pelas irregularidades apuradas nos autos e fundamentam o

conhecimento do recurso. De fato, no exercício das atribuições de Prefeito, no início do mandato, delegou competência a outro servidor do Município e, posteriormente, contra ele instaurou processo administrativo para apurar as irregularidades.

Muito embora não se exija de prefeito, como alega o recorrente, a conferência de documentação, relativa às despesas realizadas pela Prefeitura e o zelo por sua guarda, existe sempre latente o dever de supervisão geral da gestão do município. Da mesma forma, pouco relevante o momento efetivo da ciência das irregularidades pelo prefeito, se somente ocorreu ao ser instado pela Secex/AM, para apresentar alegações de defesa e razões de justificativas, ou não.

Na verdade, houve várias falhas de gestão, com responsabilização do secretário municipal, mediante procedimento administrativo instaurado incontinenti à verificação das irregularidades.

A auditoria desta Corte de Contas aprovou a grande maioria das despesas realizadas com os recursos do PNAE no exercício de 2001. O Conselho de Alimentação Escolar do Município de Coari/AM atestou a correta aplicação dos repasses e a inexistência de "*problemas quanto a regular distribuição dos gêneros alimentícios*".

De forma que, aparentemente, a quase totalidade dos recursos foi aplicada nas finalidades do Pnae e os alimentos chegaram de fato às escolas, havendo uma zona cinzenta em relação à efetiva participação e responsabilidade do prefeito pelas falhas do caso concreto.

Relevante mencionar o Ato Administrativo municipal nº 43/2003, baixado pelo recorrente, que estabeleceu novas regras para a realização das despesas pelo município, com o intuito de evitar falhas como as retratadas nos autos.

Ao recorrente, portanto, é aplicável o disposto no art. 80 do Decreto Lei nº 200/1967, no sentido de que "*O ordenador de despesas, salvo conivência, não é responsável por prejuízos causados à Fazenda Nacional decorrentes de atos praticados por agente subordinado que exorbitar das ordens recebidas.*".

Destarte, em caráter excepcional, dou provimento ao presente recurso e julgo regulares, com ressalvas, as contas do recorrente, excluindo-o do rol de responsáveis pelos débitos relacionados no subitem 9.1 e da multa aplicada no subitem 9.2 do Acórdão nº 1.426/2004-1ª Câmara, cuja redação foi alterada pelo Acórdão nº 1.479/2005-1ª Câmara.

Em 29/7/2010, concluso o processo em meu Gabinete, o recorrente protocolizou novo memorial (fls. 77/81), ratificando as informações e justificativas já analisadas neste Voto.

Com essas considerações, VOTO no sentido de o Tribunal acolha a minuta de acórdão que submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 4 de agosto de 2010.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator

ACÓRDÃO Nº 1894/2010 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 015.703/2002-3.

1.1. Apensos: 027.361/2008-7; 027.362/2008-4; 027.365/2008-6; 027.359/2008-9; 027.364/2008-9; 027.363/2008-1

2. Grupo II – Classe I – Assunto: Recurso de Revisão (Tomada de Contas Especial)

3. Interessados/Responsáveis:

3.1. Interessado: Manoel Adail Amaral Pinheiro (137.996.732-53)

3.2. Responsáveis: Jurandy Aires da Silva (027.436.712-20); Manoel Adail Amaral Pinheiro

(137.996.732-53); Ossias Jozino da Costa (068.310.012-20).

4. Órgão/Entidade: Prefeitura Municipal de Coari/AM.

5. Relator/Relator da Decisão Recorrida:

5.1. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.

5.2. Relator da Decisão Recorrida: Augusto Sherman Cavalcanti.

6. Representante do Ministério Público: Subprocurador-Geral Paulo Soares Bugarin.

7. Unidade: Secretaria de Controle Externo - AM (SECEX-AM).

8. Advogado constituído nos autos: Antônio das Chagas Ferreira (OAB/AM 4.177).

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Recurso de Revisão interposto pelo Sr. Manoel Adail Amaral Pinheiro junto ao Tribunal contra o Acórdão nº 1.426/2004-1ª Câmara,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, com fundamento nos arts. 16, II, 18, 32, III, e 35, III, da Lei nº 8.443/1992 e ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. conhecer do Recurso de Revisão, para, no mérito, dar-lhe provimento;

9.2. excluir a responsabilidade do Sr. Manoel Adail Amaral Pinheiro, em relação aos débitos de que trata o subitem 9.1 do Acórdão nº 1.426/2004-1ª Câmara, cuja redação foi alterada pelo Acórdão nº 1.479/2005-1ª Câmara;

9.3. tornar insubsistente a multa aplicada ao Sr. Manoel Adail Amaral Pinheiro, no subitem 9.2 do Acórdão recorrido;

9.4. julgar regulares, com ressalvas, as contas do Sr. Manoel Adail Amaral Pinheiro, relativas às irregularidades apuradas nestes autos;

9.5. manter inalterados os demais itens do Acórdão nº 1.426/2004-1ª Câmara, com a redação dada pelo Acórdão nº 1.479/2005-1ª Câmara;

9.6. dar ciência ao recorrente e aos demais responsáveis arrolados nos autos.

10. Ata n° 28/2010 – Plenário.

11. Data da Sessão: 4/8/2010 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1894-28/10-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Benjamin Zymler (na Presidência), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues (Relator), Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.

13.2. Auditores presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
na Presidência

(Assinado Eletronicamente)
WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

Natureza: Representação.

Entidade: Fundação Universidade do Amazonas - UFAM.

Interessados: Apta Terceirização Ltda. (CNPJ 00.450.018/0001-95), Hizzo Luxor Empreendimentos Ltda. (CNPJ 07.862.488/0001-05), Limpeservice Serviço Conservação e Limpeza Ltda. (CNPJ 02.900.180/0001-93) e C.S. Construção Conservação e Serviços Ltda. (CNPJ 63.675.268/0001-43).

Advogados constituídos nos autos: Eliana Gomes Silva de Paula (OAB/AM 4341), Fernando Ricardo Fernandes Coelho (OAB/AM 2218), Felipe Lima Parente Pinheiro (OAB/CE 18.094), Jane Silva da Silveira (OAB/AM 6.783) e Pedro Geraldo Pacheco Ferreira (OAB/AM 3963).

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO FORMULADA COM BASE NO ART. 113, § 1º, DA LEI Nº 8.666/1993. POSSÍVEIS IRREGULARIDADES EM PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. RESTRIÇÃO À COMPETITIVIDADE. CONHECIMENTO. ADOÇÃO DE MEDIDA CAUTELAR. OITIVA. ESCLARECIMENTOS. IMPROPRIEDADES DE NATUREZA FORMAL. SANEAMENTO POR PARTE DA ENTIDADE. ACOLHIMENTO PARCIAL DAS JUSTIFICATIVAS. REVOGAÇÃO DA MEDIDA CAUTELAR. DETERMINAÇÃO. ARQUIVAMENTO.

1. A decisão que adota medida cautelar não exige cognição exauriente da matéria, bastando um juízo de mera verossimilhança para a verificação da plausibilidade jurídica que a ampare.

2. A comprovação de impropriedades e falhas de natureza formal na condução do procedimento licitatório, bem assim a adoção de medidas saneadoras por parte da entidade, autorizam a revogação da medida cautelar e o prosseguimento do certame, sem prejuízo do endereçamento de determinações corretivas e preventivas.

RELATÓRIO

Adoto como parte do relatório a bem lançada instrução de fls. 335/344 (vol. 1), da Auditora Federal de Controle Externo responsável pelo exame do feito no âmbito da Secretaria de Controle Externo no Estado do Amazonas - Secex/AM, transcrita parcialmente a seguir com os pertinentes ajustes de forma:

"Trata-se de representação formulada pela empresa Apta Terceirização Ltda., em face de supostas irregularidades na condução do Pregão Eletrônico 92/2009, realizado pela Fundação Universidade do Amazonas, tendo como objeto a contratação de empresa especializada na prestação de serviços gerais, limpeza e conservação, jardinagem, capina, poda e corte de árvores de grande porte, realizados de forma continuada, nas unidades do campus universitário, com valor estimado de R$ 5.191.875,68 (cinco milhões, cento e noventa e um mil, oitocentos e setenta e cinco reais e sessenta e oito centavos).

2. Instrução inicial, às fls. 77/80, propôs: conhecer da Representação; conceder a medida cautelar requerida; determinar à Fundação Universidade do Amazonas a adoção de providências imediatas no sentido de suspender o Pregão 92/2009, até deliberação do Tribunal sobre o mérito da representação; a oitiva da Pregoeira para manifestar-se sobre os fatos apontados na representação, em especial quanto à aplicação dos critérios de habilitação inscritos no item 12.9 do edital para inabilitar licitantes, em que pese constar de seus termos que os documentos ali elencados somente seriam exigidos do licitante vencedor; comunicar à Representante a autuação do processo, comunicando-lhe a decisão que vier a ser proferida; e apensar os autos ao TC 001.525/2010-7.

3. Despacho do Relator, às fls. 82/85, deferiu a suspensão cautelar do certame, determinou a oitiva e a cientificação da Representante, sem se manifestar quanto ao apensamento dos autos ao TC 001.525/2010-7.

4. Efetuada a oitiva (fls. 86/87) e a Comunicação de Deliberação à entidade e à Representante (fls. 88/89), a instrução às fls. 113/6 concluiu que:

- de acordo com os argumentos apresentados pela responsável, quanto à sistemática do julgamento do certame, se deu de acordo com os termos do edital, razão pela qual acatou as justificativas, para afastar a aplicação de multa, em razão da inexistência de indícios de má-fé;

- quanto à exigência de Licença Operacional Ambiental, considerou não justificada pela Pregoeira, registrando que três empresas do ramo de limpeza e conservação representaram perante o TCU em virtude dessa exigência no pregão em comento, alegando restrição à sua participação, a saber: Hizzo Luxor Empreendimentos Ltda. (TC 003.593/2010-0), C.S. Construção, Conservação e Serviços Ltda. (TC 001.525/2010-7) e Limpeservice Serviço, Conservação e Limpeza Ltda. (TC 001.596/2010-1). Registre-se que as Representantes Apta e Hizzo Luxor apresentaram propostas no valor de R$ 4.737.369,00 e R$ 3.852.000,00, respectivamente, o que representa economia de 8,75% e 25,8% em relação ao valor orçado pela Administração, de R$ 5.191.875,68.

4.1. Defendendo a viabilidade de divisão do objeto da licitação em dois itens, a saber: serviços gerais de limpeza e conservação; e, serviços de jardinagem, capina, poda e corte de árvores de grande porte, em prol do aumento da competitividade do certame, a instrução concluiu propondo: conhecer da presente Representação, para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente; revogar a medida cautelar concedida que determinou a suspensão do Pregão Eletrônico 92/2009; e, determinar à Fundação Universidade do Amazonas:

- a adoção de providências necessárias às modificações no edital do Pregão Eletrônico 92/2009, com vistas ao parcelamento do objeto do certame, de modo a melhor aproveitar os recursos disponíveis no mercado e ampliar a competitividade, sem perda da economia de escala, conforme previsto nos §§ 1º e 2º do art. 23 da Lei 8.666/1993 e Enunciado 247 da Súmula da Jurisprudência do TCU;

- divulgação das modificações retrocitadas pela mesma forma que se deu o texto original, reabrindo-se o prazo inicialmente estabelecido, com fulcro no art. 21, § 4º da Lei 8.666/1993 e no art. 20 do Decreto 5.450/2005;

4.2. Propôs, ainda, o apensamento dos autos às contas de 2010 da Universidade Federal do Amazonas; determinação à Secex/AM para monitorar o cumprimento da determinação; comunicação à Representante da decisão a ser proferida; e o arquivamento dos presentes autos.

5. Despacho do Ministro-Relator de 16/3/2010 (fl. 117), considerando que mais três empresas representaram ao Tribunal em razão de possíveis irregularidades no certame em tela, que se encontrava suspenso cautelarmente em face de despacho por ele proferido, bem assim que os processos encontravam-se em fase de promoção de oitivas e audiência, determinou a restituição dos autos a esta Secretaria, para exame em conjunto e em confronto, e consolidação das propostas de encaminhamento, com vistas a permitir tomada de decisão segura, por parte do Tribunal, e, o apensamento, ao presente processo, dos TC's 001.525/2010-7 e 001.596/2010-1.

6. Enviado ofício de comunicação da decisão à empresa Rudary Prestadora de Serviços do Amazonas Ltda., vencedora do certame, esta apresentou documentação às fls. 120/5, acompanhada de anexos, expondo, em síntese que:

- não deve prosperar a representação formulada pela empresa Apta terceirização Ltda., porquanto a exigência constante do item 12.9, alínea 'e', do Edital de Pregão Eletrônico 92/2009, guarda estrita observância às prescrições normativas, ao exigir licença própria para a manipulação e transporte de resíduos sólidos inertes;

- conforme se distinguiu no Acórdão 247/2009 - Plenário, do TCU, 'caso exigida a apresentação da licença de operação tão somente no momento da celebração do contrato, esta teria de ser obtida, portanto, dentro do curto período de tempo que transcorre entre a publicação do edital e a data em que ocorrer a convocação para a celebração do contrato, ou no curto período de tempo desde a homologação do certame e a empresa interessada, vencedora do pregão, e a data marcada para a celebração do contrato e início da execução. Esse tempo seria bem inferior aos 120 dias exigidos pelo órgão ambiental para concessão e renovação de licenças ...'

6.1. A empresa conclui pugnando pela revogação da medida cautelar suspensiva do Pregão 92/2009, bem como pela improcedência da representação formulada nos autos do processo ora comentado.

7. Em relação ao TC 001.525/2010-7, referente à Representação efetuada pela empresa C. S. Construção, Conservação e Serviços Ltda., ao analisar as alegações apresentadas pela interessada, instrução inicial de 20/1/2010 (fls. 106/108), propôs a oitiva da Pregoeira, para manifestar-se sobre os fatos apontados na representação, em especial quanto à exigência contida no subitem 12.9, alínea 'g' do edital do Pregão Eletrônico 92/2009, abaixo transcrito, informando os fundamentos técnicos para requerer a exclusividade da destinação a serviço da FUA, dos equipamentos ali relacionados.

'g) Declaração de que a licitante destinará exclusivamente a serviço da FUA, durante a vigência do contrato, os seguintes veículos, máquinas e equipamentos:

Veículo fechado tipo caminhão baú (...)

Veículo tipo passageiro e carga para a distribuição do material de limpeza (...)

A contratada deverá fornecer um veículo tipo caçamba (...)' (grifos nossos)

7.1. Em resposta ao Oficio n° 58/2010-TCU/SECEX-AM (fls.111), a Pregoeira apresentou os seguintes esclarecimentos:

- o art. 4º, inciso XIII, da Lei 10.520/2002, confere competência aos agentes administrativos para avaliarem quais os documentos, efetivamente, são relevantes e importantes;

- assim, a Administração solicitou a documentação que julgou pertinente, considerando as peculiaridades dos serviços a serem executados;

- quanto à exigência contida no subitem 12.9 alínea 'g' do edital, de apresentar declaração de que a licitante destinará exclusivamente a serviço da FUA, durante a vigência do contrato, máquinas e equipamentos, temos a considerar que o Campus Universitário possui uma área construída de 380.526,23 m² e uma estrutura organizacional composta por mais de 100 unidades acadêmicas e administrativas, além das unidades dispersas localizadas fora do Campus,

- conforme se pode observar das cópias anexas que mostram toda a estrutura acadêmica e administrativa que compõem a UFAM (Doc. 2), torna-se indispensável que a contratada possua os veículos e máquinas destinados exclusivamente para execução dessas tarefas diárias, nas áreas internas e externas, que consistem em: retirar o lixo duas vezes ao dia, acondicioná-lo e removê-lo para local indicado; proceder a coleta seletiva de papel para reciclagem, quando couber, e suprir bebedouros com garrafões de água mineral.

- além disso, o item 7 dispõe que a contratada fará o serviço de apoio nas mudanças de móveis nas Unidades, remoção de carteiras dos pavilhões, transporte de materiais permanentes e de consumo. Estas tarefas são executadas diariamente, baseadas em um cronograma elaborado pela administração.

- a IN 02/08 determina em seu art. 10, inciso I, que é vedado à Administração, ou aos seus servidores, praticar atos de ingerência na administração da contratada. Assim, é indispensável que a contratante possua este tipo de veículo, dada a distância existente entres as Unidades a serem atendidas, para que não comprometa a perfeita execução dos serviços.

- convém esclarecer que os trabalhos a serem desenvolvidos nas unidades acadêmicas e administrativas que compõem o Campus certamente não poderão ser executados em um só dia, de forma simplória como quer fazer parecer a recorrente. Na verdade, tal tarefa, apesar de ser realizada apenas 1 (uma) vez por mês, ganha maiores proporções, tendo em vista o tamanho da área a ser atendida.

7.2. Instrução posterior de 19/3/2010 (fls. 136/140), que analisou os esclarecimentos, considerou o seguinte:

'- a exigência de exclusividade efetuada pela universidade, na realidade não contribuiu para afastamento dos licitantes, haja vista o comparecimento de vinte empresas, sendo uma desclassificada pelo pregoeiro;

- por outro lado, considerando que é prática comum a terceirização desse tipo de serviço, por empresas contratadas, tal exigência parece não guardar razoabilidade. Empresas de pequeno porte podem ter deixado de participar do certame, em decorrência da citada restrição editalícia;

- é certo que existe um fundamento para o questionamento efetuado, contudo, objetivamente, não se pode apenar o gestor, pois, a rigor, entendo não ter restado caracterizada a ilicitude, tendo em vista o comparecimento de razoável número de participantes e, ainda, o fato de que não se tem informação nos autos, de inabilitação de empresa, em decorrência de não atendimento dessa exigência, especificamente;

- em consulta ao Pregão em exame, no site Comprasnet, verifica-se ter havido inabilitação de quatro empresas, uma delas, a Apta Terceirização, por não ter apresentado a documentação de habilitação, conforme solicitado no subitem 12.9 do edital, mas não há menção específica à alínea 'g';

- assim, podem ser aceitas, em parte, as razões de justificativa apresentadas e, como medida saneadora, poder-se-ia propor modificação da alínea 12.9, alínea 'g', do edital de Pregão Eletrônico 92/2009, com vistas a evitar a inclusão de condições que comprometam o caráter competitivo do certame, em observância § 1º do art. 3º da Lei 8666/1993.'

7.3. Ante o exposto, e considerando a informação da Universidade, de que a paralisação da licitação, por ordem dessa corte, levou à necessidade da contratação emergencial dos serviços, a instrução sugeriu o encaminhamento dos autos ao Ministro-Relator Augusto Nardes, com a seguinte proposta:

I - conhecer da presente Representação, nos termos do art. 237, inc. VII, do Regimento Interno do TCU, para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;

II - com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno/TCU, determinar à Fundação Universidade do Amazonas que adote as providências necessárias às modificações na alínea 12.9, alínea 'g', do edital de Pregão Eletrônico 92/2009, com vistas a evitar a inclusão de condições que comprometam o caráter competitivo do certame, em observância § 1º do art. 3º da Lei 8666/1993;

III - apensar estes autos às contas de 2010 da Universidade Federal do Amazonas;

IV - determinar à Secex/AM que monitore o cumprimento da determinação contida no item II;

V - comunicar à Representante a decisão que vier a ser proferida.

7.4. O processo não chegou a receber despacho da Diretora e da Secretária posto que despacho do Ministro-Relator, nos autos do TC 001597/2010-8, de 16/3/2010, já mencionado no parágrafo 7, determinou o apensamento do TC 001.525/2010-7, àquele processo.

7.5. Em 23/3/2010, a empresa autora da representação, C. S. Construção, Conservação e Serviços Ltda. deu entrada em documento solicitando desistência da Representação que formulou, renunciando aos pedidos ali contidos e, ao final, requerendo o arquivamento do processo. Contudo, deve o Tribunal manifestar-se conclusivamente sobre a matéria tratada no processo, exercendo assim, sua competência constitucional e legal.

8. Relativamente ao TC 001.596/2010-1, que trata da Representação efetuada pela empresa Limpeservice Serviço, Conservação e Limpeza Ltda., ante a análise das alegações apresentadas pela interessada, a instrução de fls. 9/13 propôs a oitiva da Pregoeira, para manifestar-se sobre os critérios de habilitação inscritos no item 12.9, alíneas 'a' e 'b', em afronta ao disposto no inciso I, § 1º, do art. 3º da Lei 8.666/1993 c/c inciso XXI do art. 37 da Constituição Federal, tendo em vista que os serviços de limpeza e conservação não se inserem dentre as hipóteses da lei regulamentadora da profissão de Administrador; cientificar a representante da autuação da processo; e apensar os autos ao TC 001.525/2010-7.

8.1..Em despacho à fl. 14, o Ministro-Relator anuiu à proposta.

8.2. Efetuada a oitiva, a empresa Limpeservice apresentou os seguintes esclarecimentos:

- a exigência contida no subitem 12.9, alínea 'a' de Registro ou Inscrição no Conselho

Regional de Administração (CRA), devidamente atualizado, foi excluída do edital em decorrência de impugnação apresentada. O Edital foi reformulado e todos os licitantes foram avisados da alteração.

- referente à alínea 'b' do mesmo subitem 12.9, sobre a solicitação de profissional, devidamente registrado no Conselho Regional de Administração do Amazonas - CRA/AM, informamos que também foi alterada, admitindo-se a inscrição de qualquer Estado da Federação, entre as empresas participantes, nenhuma foi desclassificada/inabilitada em decorrência de tal exigência. Todas satisfizeram o requisito, apresentando a documentação cabível.

- quanto à exigência da alínea 'c' de apresentação de Atestado de Capacidade Técnica, temos que o mesmo é indispensável, pois a melhor prova que alguém tenha capacidade para fazer algo é demonstrando que já o fez anteriormente. Além disso, a Lei 8.666/1993 admite tal solicitação.

- no que diz respeito às exigências 'd' e 'f' do subitem 12.9, de apresentação de Alvará emitido pela Vigilância Sanitária e Licença Ambiental Operacional, conforme esclarecimentos já fornecidos anteriormente a esta Corte, entendemos que não caracteriza restrição à competitividade nem atenta contra a legislação aplicável à matéria, pois se trata de exigência expressa em legislação. O artigo 30, inciso IV, da Lei 8.666/1993 dispõe que, dentre a documentação relativa à qualificação técnica, esteja a prova de atendimento de requisitos previstos em lei especial, encontrando as Licenças solicitadas, fundamento também no disposto no art. 28, inc. V, segunda parte da mesma Lei.

- além disso, a recente IN 01/10, editada pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, que regulamenta a utilização de critérios sustentáveis na aquisição de bens, contratação de serviços ou obras pelos órgãos do governo federal, dispõe que os editais e contratos devem prever práticas de sustentabilidade na execução dos serviços a cargo da empresa contratada.

- a propósito, ao examinar o Mandado de Segurança impetrado pela empresa CS Construção Conservação e Serviço Ltda. ao pregão sob comentário, a Juíza da 1ª Vara Federal indeferiu a liminar pretendida pela Impetrante, por decisão enviada em anexo;

- apresenta ainda, ilustrativamente, entendimento do TCU, no Acórdão 247/2009 - Plenário, ao julgar caso análogo, no sentido de que o cumprimento da legislação ambiental deve ser verificado ainda na fase de habilitação dos licitantes conforme os arts. 28, inciso V, e 30, inciso IV, da Lei 8.666/1993, ambos situados na Seção II - Da Habilitação, da referida lei:

- a situação do Pregão sob comentário é exatamente a mesma. Caso exigida a apresentação da licença de operação, tão somente no momento da celebração do contrato, a Administração não poderia aguardar o tempo determinado pelos órgãos fiscalizadores para regularização da empresa, considerando que as tarefas são desenvolvidas diariamente, e são indispensáveis para perfeita execução das atividades da FUA. E, ainda, a não apresentação das exigências no prazo poderia trazer constrangimentos frente a sanções previstas no art. 7º da Lei 10.520/2002.

8.3. Análise: com a exclusão da exigência contida no subitem 12.9, alínea 'a', de Registro ou Inscrição no Conselho Regional de Administração (CRA) devidamente atualizado, e a alteração referente à alínea 'b', do mesmo subitem 12.9, sobre a solicitação de profissional registrado no Conselho Regional de Administração do Amazonas, admitindo-se a inscrição de qualquer Estado da Federação, entre as empresas participantes, e a correspondente reformulação do edital, fica saneada a questão.

8.3.1. Quanto às alíneas 'c', 'd', e 'f', não foram questionadas na oitiva. Já tinham sido devidamente analisadas e esclarecidas na instrução inicial, de modo que não restavam pendências em relação às mesmas.

9. Quanto ao TC 003.593/2010-0, referente à Representação tendo como interessada a empresa Hizzo Luxor Empreendimentos Ltda, foram apresentadas, em síntese, as alegações de que o subitem editalício 12.9, 'f', contém exigência de habilitação indevida de licença ambiental operacional junto ao Instituto de Proteção Ambiental do Estado do Amazonas - Ipam, e que a empresa foi inabilitada do certame por inobservância ao referido item, em que pese tal exigência ter sido suprida pela

apresentação de declaração daquele órgão ambiental, de que estão isentas do citado licenciamento as empresas cuja atividade-fim consiste em prestação de serviços de conservação e limpeza.

9.1. Considerando que a exigência habilitatória de Licença de Operação Ambiental já estava sendo questionada no âmbito do TC 001.597/2010-8, relativo à representação da empresa Apta Terceirização Ltda. e que se propôs, nos autos daquele processo, o seu apensamento ao TC 001.525/2010-7, a instrução às fls. 100/104 julgou desnecessária nova análise desta questão específica.

9.2. Contudo, considerou duas outras questões: a primeira, que o objeto do certame poderia ter sido dividido em dois itens, a saber: serviços gerais de limpeza e conservação e, serviços de jardinagem, capina, poda e corte de árvores de grande porte, em observância ao art. 23, § 1º, da Lei 8.666/1993 e jurisprudência sumulada deste Tribunal (Súmula-TCU 247), que estipula a obrigatoriedade de parcelamento do objeto, quando este tem natureza divisível, em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, visando o melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e a ampliação da competitividade.

9.3. A segunda, que a empresa Limpeservice apresentou proposta no valor de R$ 3.149.000,00, considerada inexequível pela Pregoeira, porque a 'licitante não demonstrou efetivamente a exequibilidade da proposta' (fl. 56). Por sua vez, a empresa classificada imediatamente após (Amazonvip) ofertou proposta, com valor bem próximo, de R$ 3.300.00,00, referente a contrato anual, o que representa diferença de cerca de R$ 12.000,00/mês. Todavia tal proposta foi aceita, sendo desclassificada por outro motivo: 'licitante não apresentou documentação de habilitação técnica solicitada no edital'.

9.4. Assim, propôs o conhecimento da representação e audiência da Pregoeira, com a seguinte finalidade:

a) apresentar as justificativas para inviabilidade técnica e econômica de parcelamento do objeto do Pregão 92/2009, à luz do que dispõe o art. 23, § 1º, da Lei 8.666/1993, e a jurisprudência sumulada deste Tribunal (Súmula-TCU 247);

b) apresentar os critérios adotados para aferir o limite de exequibilidade das propostas no âmbito do pregão em tela;'

Propôs, ainda, as devidas comunicações à Representante e o apensamento do processo ao TC 001.525/2010-7.

9.5. Despacho do Ministro-Relator à fl. 105, anuiu à proposta, determinando contudo, o apensamento ao TC 001.597/2010-8.

9.6. Efetuada a audiência, a pregoeira apresentou os seguintes esclarecimentos:

a) não foi cogitado o parcelamento do objeto do Pregão 92/09, porque a Instituição promotora do certame já mantém, em separado, contrato voltado para serviços de jardinagem. Daí a compreensão de desnecessidade de se deflagrar pregões separados;

b) a proposta da empresa P.V.H. Serviço, Comércio, Representações e Indústria Ltda. não foi desclassificada por inexequibilidade, como se sugere, mas porque não atendia às exigências do Edital. As planilhas deveriam ser preenchidas uma para cada categoria a ser contratada, entretanto, a empresa apresentou planilha apenas para uma categoria. A própria licitante reconheceu o erro e solicitou que desconsiderasse sua proposta, como pode ser constatado através do registro feito pela Pregoeira, conforme consta da Ata do certame (doc. 1);

Quanto à empresa seguinte da ordem de classificação, Limpeservice Serviço Conservação e Limpeza Ltda., a proposta apresentava indícios de inexequibilidade, já que em sua planilha de custo e formação de preços, a licitante destinou o valor de R$ 5,00 para material/equipamentos/veículos (doc. 2) que, se multiplicado pelo quantitativo de 214 (número de pessoas previstas para contratação), resultaria no valor de R$ 1.070,00 mensais, que não parece ser suficiente para cobrir as despesas com todo material que deveria ser fornecido mensalmente, manutenção dos veículos, e despesas com salários e encargos.

Cabe registrar que a empresa não comprovou de forma clara e inequívoca, que sua proposta era exequível, não apresentou cotação de preços, ou outros documentos que desnudassem seus custos, não

demonstrou, principalmente, que os valores informados em suas planilhas, destinados aos materiais, equipamentos e veículos, seriam suficientes para atender a solicitação dos anexos IV e V do Edital, conforme pode ser verificado na resposta enviada pela empresa, em anexo (doc. 3).

Não basta selecionar a proposta com o menor preço, é preciso verificar se ela pode ser mantida, ou seja, se o licitante tem meios para adimplir a obrigação assumida. A melhor proposta nem sempre é a que apresenta o menor valor nominal. Admitir-se o contrário seria o mesmo que aceitar a violação ao princípio constitucional da isonomia, e aos princípios infraconstitucionais da vinculação ao instrumento convocatório, da imparcialidade, da finalidade, e do julgamento objetivo.

Outrossim, cabe ressaltar que as propostas das demais licitantes não foram recusadas por inexequibilidade, de vez que as empresas foram consideradas inabilitadas pela não satisfação das exigências previstas no Edital.

9.7. Análise: a esse respeito da obrigatoriedade de parcelamento quando comprovada sua viabilidade técnica e econômica, o Tribunal já tem entendimento firmado por meio da Decisão Plenária nº 393/1994 (DOU 29/06/1994), nos seguintes termos:

'firmar o entendimento, de que, em decorrência do disposto no art. 3º, §1º, inciso I; art. 8º, § 1º e artigo 15, inciso IV, todos da Lei 8.666/1993, é obrigatória a admissão, nas licitações para a contratação de obras, serviços e compras, e para alienações, onde o objeto for de natureza divisível, sem prejuízo do conjunto ou complexo, da adjudicação por itens e não pelo preço global, com vistas a propiciar a ampla participação dos licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam, contudo, fazê-lo com referência a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequarem-se a essa divisibilidade'

9.7.1. Tal entendimento tem sido reiterado em inúmeros Acórdãos, a exemplo dos seguintes julgados: Acórdãos nº 171/2007-1ª Câmara, 2.400/2006 - Plenário, 1.405/2006 - Plenário, 618/2006 - Plenário, 410/2006 - Plenário, 1.331/2003 - Plenário e 236/2003 – Plenário.

9.7.2. Assim, com essa exigência legal de parcelamento do objeto a ser licitado, quando observada a viabilidade técnica e econômica, cabe ao administrador público que desejar licitar um objeto, de forma a adjudicá-lo por preço global, trazer aos autos do processo licitatório o conjunto probatório de que o parcelamento seria inviável sob aqueles aspectos.

9.7.3. Por outro lado há que se considerar também, se da contratação dos serviços subdivididos decorreriam perdas de funcionalidades. Nesse sentido, oportuno registrar excerto do Voto do Ministro Benjamin Zymler, no Acórdão 2407/2006 - Plenário:

(....)

'59. Como é sabido, a regra do fracionamento da contratação deve ser aplicada nas hipóteses em que isso for possível e representar vantagem para a Administração. Essa medida visa a ampliar a competitividade, sob o pressuposto de que a redução do porte das aquisições ampliaria o universo de possíveis interessados na disputa.

60. Essa regra, contudo, poderá ser mitigada em face de limites de ordem técnica, ou seja, o fracionamento em lotes deverá respeitar a integridade qualitativa do objeto a ser executado.

61. Além disso, o fracionamento da contratação poderá também esbarrar em impedimentos de ordem econômica, os quais se relacionam com o risco de o fracionamento aumentar o preço unitário a ser pago pela Administração. Logo, nas situações em que pode ocorrer o aumento dos custos para o Poder Público, não caberá falar em fracionamento, uma vez que a sua finalidade é a redução das despesas administrativas'

63. Assim, cumpre à Administração demonstrar cabalmente que o parcelamento não se mostra como a melhor opção técnica e econômica, de maneira a autorizar a perda da competitividade decorrente da sua não utilização'.

9.7.4. Entendo, portanto, que o fracionamento ou não, das obras e serviços a serem executados, não representa, por si só, vantagens ou prejuízos para o erário, ou para a boa consecução do objeto

licitado. A avaliação de prejuízo em concreto deve ser analisada caso a caso, comparando-se os preços praticados com os de mercado.

9.7.5. No caso vertente, não restou comprovado que os custos unitários da empresa vencedora estão acima de valores de mercado. Contudo, as justificativas trazidas pela responsável não se fizeram acompanhar de qualquer demonstração das vantagens da contratação em item único, comparativamente com a divisão em dois itens. Tecnicamente, não há motivo que justifique a licitação dos serviços de conservação e limpeza, e jardinagem, em item único, uma vez que há várias empresas no mercado que prestam esses serviços separadamente. A pregoeira inclusive argumenta que não foi cogitado o parcelamento do objeto do pregão, porque a UFAM já mantém, em separado, contrato voltado para serviços de jardinagem, daí não haver necessidade de pregões separados. Mas não informa o número desse contrato, nome da contratada, etc.

9.7.6. A justificativa soa estranha porque se já existe um contrato para serviços de jardinagem, não se explica que o Pregão Eletrônico nº 92/2009, em exame, tenha como objeto a 'Contratação de empresa especializada na prestação de serviços de limpeza e conservação, jardinagem, capina, poda e corte de árvores, realizados de forma continuada em diversas unidades da Fundação Universidade do Amazonas' (grifei).

9.7.7. Em pesquisa ao site Comprasnet, não localizamos, do período de janeiro/2008 a maio/2010, contrato da Universidade que tenha como objeto serviços de jardinagem, para as unidades do campus de Manaus. Cabe observar que, em decorrência da suspensão do Pregão 92/2009, foi celebrado o contrato nº 6/2010, em caráter emergencial, para a realização dos serviços objeto dessa licitação, com vigência de janeiro a julho de 2010.

9.7.8. Desse modo, conclui-se, em princípio, que a divisão dos itens poderia não aumentar sensivelmente a competitividade do certame, posto que este já teve razoável número de participantes, mas, possivelmente, trazer mais economia para a Administração. 9.7.9. Assim, considerando que cabe ao órgão deflagrador do certame a responsabilidade de oferecer estudo técnico que comprove a inviabilidade técnica e econômica da divisão do objeto em parcelas, penso que as razões da responsável quanto a este ponto não merecem acolhida e entendo que se afigura adequada a proposta de encaminhar determinação ao órgão para que realize sempre uma prévia avaliação técnica e econômica antes de descartar o parcelamento previsto no § 1º do artigo 23 da Lei nº 8.666/1993, fazendo constar do processo licitatório o conjunto probatório de que o parcelamento seria inviável sob estes aspectos.

9.7.10. Quanto à desclassificação da proposta da empresa P.V.H. Serviço, Comércio, Representações e Indústria Ltda., as justificativas apresentadas são procedentes e devem ser aceitas. Conforme se pode observar na troca de mensagens entre a pregoeira e a licitante, registrada na Ata do certame (fl. 115), a empresa efetivamente apresentou planilha em cima de 64 funcionários e não em cima dos 214, conforme tinha sido exigido no edital, motivo pelo qual a pregoeira comunicou que não poderia aceitar a proposta, já que não atendia ao solicitado, obtendo a anuência da empresa.

9.7.11. No que se refere aos critérios de exequibilidade, penso que também são plausíveis as razões apresentadas pela responsável, de que a proposta da empresa seguinte da ordem de classificação, Limpeservice Serviço Conservação e Limpeza Ltda., apresentava indícios de inexequibilidade. Em sua planilha de custo e formação de preços, a licitante destinou o valor de R$ 5,00 para material/equipamentos/veículos (doc. 2) que, se multiplicado pelo quantitativo de 214 (número de pessoas previstas para contratação), resultaria no valor de R$ 1.070,00 mensais, que, de acordo com a UFAM, não seria suficiente para cobrir as despesas com todo material a ser fornecido mensalmente, manutenção dos veículos, e despesas com salários e encargos.

9.7.12. Observa-se na troca de mensagens da Ata do Pregão à fl. 116, e na documentação anexa, que a empresa Limpeservice não logrou demonstrar a exequibilidade dos preços, nos termos exigidos pela IN 02/08, ou seja, com a formação dos preços, considerando o quantitativo de material/equipamentos que consta dos anexos IV e V do edital.

9.7.13. A Instrução Normativa nº 02/2008, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, dispõe no seu art. 29, § 3º que, se houver indícios de inexeqüibilidade da proposta de preço, ou em caso da necessidade de esclarecimentos complementares, poderá ser efetuada diligência, na forma do § 3º do art. 43 da Lei nº 8.666/1993, para efeito de comprovação de sua exequibilidade, podendo adotar, dentre outros, os seguintes procedimentos:

I - questionamentos junto à proponente para a apresentação de justificativas e comprovações em relação aos custos com indícios de inexeqüibilidade;

II - verificação de acordos coletivos, convenções coletivas ou sentenças normativas em dissídios coletivos de trabalho;

III - levantamento de informações junto ao Ministério do Trabalho e Emprego, e junto ao Ministério da Previdência Social;

IV - consultas a entidades ou conselhos de classe, sindicatos ou similares;

V - pesquisas em órgãos públicos ou empresas privadas;

VI - verificação de outros contratos que o proponente mantenha com a Administração ou com a iniciativa privada;

VII - pesquisa de preço com fornecedores dos insumos utilizados, tais como: atacadistas, lojas de suprimentos, supermercados e fabricantes;

VIII - verificação de notas fiscais dos produtos adquiridos pelo proponente;

IX - levantamento de indicadores salariais ou trabalhistas publicados por órgãos de pesquisa;

X - estudos setoriais;

XI - consultas às Secretarias de Fazenda Federal, Distrital, Estadual ou Municipal;

XII - análise de soluções técnicas escolhidas e/ou condições excepcionalmente favoráveis que o proponente disponha para a prestação dos serviços; e

XIII - demais verificações que porventura se fizerem necessárias.

9.7.13. Desse modo, penso que o procedimento da pregoeira se deu de acordo com a legislação. Não houve exigências exorbitantes e/ou critérios descabidos para desclassificação da licitante.

Ante o exposto e considerando [que] o contrato emergencial 06/2010, para os serviços objeto do Pregão 92/2009 em exame, tem vigência até 25/7/2010,

Considerando que, com a exclusão da exigência contida no subitem 12.9, alínea 'a', de Registro ou Inscrição no Conselho Regional de Administração (CRA) devidamente atualizado, e a alteração referente à alínea 'b', do mesmo subitem 12.9 do edital, sobre a solicitação de profissional registrado no Conselho Regional de Administração do Amazonas, admitindo-se a inscrição de qualquer Estado da Federação, fica saneada a questão objeto do TC 001.596/2010-1, sou pelo encaminhamento dos autos ao Ministro-Relator (...), com a seguinte proposta:

- com fundamento no art. 113, § 1º, da Lei n. 8.666/1993, c/c os arts. 235 e 237, inciso VII, do Regimento Interno/TCU, conhecer da presente Representação, para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;

- acolher parcialmente as razões de justificativa apresentadas pela Pregoeira, Sra. Alexandra Maria Rosas Prado;

- levantar a suspensão do Pregão Eletrônico nº 92/2009;

- recomendar à Universidade Federal do Amazonas que, caso opte por dar continuidade ao certame para contratação dos serviços objeto do Pregão Eletrônico nº 92/2009, adote os seguintes procedimentos:

a) analise e faça constar do processo licitatório, documento ou arrazoado que demonstre a inviabilidade técnica do parcelamento dos itens do certame, conforme preconizam os §§ 1º e 2º do art. 23 da Lei 8.666/1993 e Enunciado 247 da Súmula da Jurisprudência do TCU;

b) efetue modificações na alínea 12.9, alínea 'g', do edital de Pregão Eletrônico 92/2009, com vistas a evitar a inclusão de condições que possam comprometer o caráter competitivo do certame, em observância ao § 1º do art. 3º da Lei 8666/1993;

- alertar a unidade, relativamente aos futuros certames, que, quando o objeto for de natureza divisível, observe o disposto no art. 9º da Lei nº 10.520/02, no inciso IV do art. 15 e § 1º do art. 23 da Lei nº 8.666/1993, bem como na jurisprudência deste Tribunal, quanto à obrigatoriedade da admissão da adjudicação por itens e não pelo preço global, com vistas a propiciar a ampla participação dos licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com referência a itens ou unidades autônomas;

- comunicar aos autores das Representações aqui examinadas, a decisão que vier a ser proferida, bem como o relatório e voto que a fundamentarem;

- determinar o apensamento dos autos às contas de 2010 da Universidade Federal do Amazonas."

2. O escalão diretivo da Secex/AM divergiu da instrução precedente, nos termos do despacho transcrito a seguir (fls. 345/346, vol. 1):

"Trata-se de representação formulada pela empresa Apta Terceirização Ltda. em face de supostas irregularidades na condução do Pregão Eletrônico 92/2009, realizado pela Fundação Universidade do Amazonas, tendo como objeto a contratação de empresa especializada na prestação de serviços gerais, limpeza e conservação, jardinagem, capina, poda e corte de árvores de grande porte, realizados de forma continuada, nas unidades do campus universitário, com valor estimado de R$ 5.191.875,68 (cinco milhões, cento e noventa e um mil, oitocentos e setenta e cinco reais e sessenta e oito centavos).

2. O Relator deferiu a suspensão cautelar do certame, determinou a oitiva da Pregoeira e a cientificação da empresa Apta Terceirização (fls. 82/85), bem como o apensamento ao presente processo dos TC's 001.525/2010-7 e 001.596/2010-1 para exame em conjunto e em confronto e consolidação das propostas de encaminhamento (fl. 117).

3. A instrução às folhas 335 a 344, após análise das supostas irregularidades e das razões de justificativa e manifestações apresentadas, propôs o levantamento do Pregão Eletrônico nº 92/2009 e a expedição de recomendação à Universidade Federal do Amazonas. Manifesto-me de acordo com a análise efetuada, à exceção do ponto tratado a seguir.

4. Entendo que a inclusão no mesmo certame dos objetos de 'prestação de serviços gerais, limpeza e conservação' e 'jardinagem, capina, poda e corte de árvores de grande porte', além de constituir infração aos parágrafos 1º e 2º do art. 23 da Lei 8.666, de 21 de junho de 1993, e contrariar o Enunciado 247 da Súmula da Jurisprudência do TCU, constituiu-se em uma restrição à participação de outras empresas no certame. A realização de uma licitação específica para 'prestação de serviços gerais, limpeza e conservação' e outra para 'jardinagem, capina, poda e corte de árvores de grande porte' teria permitido a ampliação do número de licitantes haja vista a existência de empresas especializadas em apenas um desses objetos. Adicionalmente, teria permitido a participação de empresas que não possuem licença de operação, justamente por se dedicarem de forma especializada para serviços de limpeza e conservação (que não necessitam de licença de operação), sem atuarem em serviços de transporte de resíduos sólidos inerte. Considerando que a licença de operação foi um dos motivos que levou à inabilitação de empresas que haviam apresentado um preço bastante inferior ao da licitante vencedora, pode-se presumir que a realização de licitações específicas possibilitaria a contratação dos serviços a um preço inferior ao alcançado no Pregão Eletrônico 92/2009. Consequentemente, entendo que deva ser fixado prazo para a anulação do Pregão Eletrônico 92/2009 (cuja adjudicação e homologação ocorreu em 5/2/2010) e efetuada determinação à Fundação Universidade do Amazonas para efetuar o parcelamento do certame quando os serviços forem distintos, a exemplo de 'serviços de conservação e limpeza' e 'serviços de transporte de resíduos sólidos inertes', nos termos do art. 23, §§ 1º e 2º, da Lei 8.666, de 1993. Quanto à exigência efetuada no edital (originalmente na alínea 'g' do subitem 12.9 do edital – fl. 31 do TC 001.525/2010-7 – posteriormente na alínea 'f', após alteração no edital conforme folha 13 dos presente autos – TC 001.597/2010-8) à empresa licitante de destinação exclusiva a serviço da FUA de veículos, máquinas

e equipamentos, entendo que deva ser efetuada determinação corretiva, juntamente com a determinação proposta anteriormente.

5. Apesar do acolhimento apenas parcial das razões de justificativa apresentadas, não vislumbro a princípio a existência de má-fé, deixando portanto, da mesma forma que na instrução de folhas 335 a 344, de apresentar proposta de multa.

6. Ante o exposto, manifesto-me apenas parcialmente de acordo com a instrução de folhas 335 a 344 e proponho:

a) com fundamento no art. 113, § 1º, da Lei n. 8.666, de 1993, c/c os arts. 235 e 237, inciso VII, do Regimento Interno do TCU, conhecer da presente Representação, para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;

b) acolher parcialmente as razões de justificativa apresentadas pela Pregoeira Alexandra Maria Rosas Prado;

c) com fulcro no art. 71, inciso IX, da Constituição Federal, c/c artigo 45 da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992, fixar o prazo de 15 (quinze) dias para que a Fundação Universidade do Amazonas adote as providências necessárias ao exato cumprimento da Lei, no sentido de anular o Pregão Eletrônico nº 92/2009;

d) determinar à Fundação Universidade do Amazonas que observe as seguintes disposições na elaboração do certame a ser instaurado em substituição ao mencionado pregão, bem como em futuras licitações:

d.1) efetuar o parcelamento do certame quando os serviços forem distintos, a exemplo de 'serviços de conservação e limpeza' e 'serviços de transporte de resíduos sólidos inertes', nos termos do art. 23, §§ 1º e 2º, da Lei 8.666, de 1993;

d.2) abster-se de exigir da empresa licitante que destine exclusivamente a serviço da FUA veículos, máquinas e equipamentos, consoante constou do item 12.9, alínea 'f', do edital do pregão eletrônico 92/2009, nos termos do art. 3º, § 1º e art. 30, § 6º, da Lei 8.666, de 1993;

d.3) encaminhar a este Tribunal cópia do documento de anulação do Pregão Eletrônico 92/2009, bem como cópia do edital da licitação a ser instaurada em substituição ao mencionado pregão (para efeito de comprovação do atendimento às determinações constantes nas alíneas 'c', 'd.1' e 'd.2' acima);

e) comunicar aos autores das Representações aqui examinadas, a decisão que vier a ser proferida, bem como o relatório e voto que a fundamentarem;

f) apensar estes autos às contas de 2010 da Fundação Universidade do Amazonas."

É o Relatório.

VOTO

De início, registro que as representações formuladas pelas empresas interessadas, noticiando supostas irregularidades na condução do Pregão Eletrônico nº 92/2009, promovido pela Fundação Universidade do Amazonas – UFAM, tendo como objeto a contratação de empresa especializada na prestação de serviços gerais, limpeza e conservação, jardinagem, capina, poda e corte de árvores de grande porte, realizados de forma continuada nas unidades do campus universitário, merecem conhecimento, porquanto preenchidos os requisitos de admissibilidade aplicáveis à espécie.

2. Ainda em caráter preambular, consigno que nessa etapa processual são examinadas as justificativas apresentadas pela Pregoeira em face de audiência e oitiva após a adoção de medida cautelar suspensiva do certame.

3. Em resumo, foram noticiadas as seguintes ocorrências:

3.1. obrigatoriedade de a licitante destinar exclusivamente à UFAM, durante a vigência do contrato, veículos (caminhões fechados tipo baú, tipo passageiro, carga e caçamba);

3.2. exigência de profissional com registro ou inscrição no Conselho Regional de Administração do Amazonas, para acompanhar a execução dos serviços;

3.3. desclassificação indevida de licitante, em face de proposta supostamente inexequível;

3.4. exigência prévia de licença operacional ambiental; e

3.5. viabilidade da divisão do objeto licitado em dois itens (serviços gerais de limpeza/conservação e serviços de jardinagem, capina, poda e corte de árvores), com vistas ao aumento da competitividade.

4. Com referência à irregularidade a que alude o subitem 3.1, manifesto concordância com a Auditora Federal de Controle Externo, no sentido de acolher as justificativas apresentadas, tendo em conta que a exigência não contribuiu para restringir a competitividade do certame, haja vista o comparecimento de vinte empresas.

5. Por outro lado, a exigência é plenamente justificável, pois há que se considerar, como bem esclarecido pela Pregoeira, que o objeto da contratação não se constitui em serviço de pouca magnitude, a ser realizado em curto período ou espaço e sem a exclusividade dos veículos, pois a UFAM possui mais de 100 unidades acadêmicas e administrativas, totalizando cerca de 380.526,23 m², tornando-se indispensável

"*que a contratada possua os veículos destinados exclusivamente para execução dessas tarefas diárias, nas áreas internas e externas, que consistem em: retirar o lixo duas vezes ao dia, acondicioná-lo e removê-lo para local indicado, proceder à coleta seletiva de papel para reciclagem*".

6. Demais disso, a contratada também irá executar serviços corriqueiros de mudanças de móveis, remoção de carteiras dos pavilhões e transporte de materiais entre as unidades do campus, sendo necessária a disponibilização dos veículos à UFAM.

7. Nesse contexto, acrescento que a elaboração, por exemplo, de cronograma mensal ou diário dos serviços, pela Universidade, não pode depender do alvedrio da contratada no tocante à disponibilização dos veículos, a seu tempo, em face de possível alocação para outros contratos em execução fora da órbita da UFAM.

8. Quanto à ocorrência listada no subitem 3.2 retro, a Pregoeira informou que a exigência foi alterada, admitindo-se a inscrição de profissional no Conselho Regional de Administração de qualquer unidade federativa. Ademais, todos os licitantes foram informados da alteração, nenhum foi desclassificado ou inabilitado e todos satisfizeram o requisito, apresentando a documentação cabível.

9. Com relação à ocorrência apontada no subitem 3.3, esclareceu a Pregoeira que a desclassificação de uma das licitantes não ocorreu em razão da inexequibilidade da proposta, mas devido ao não atendimento à exigência do edital, no sentido da apresentação de planilhas específicas para cada categoria objeto do contrato. Assim, julgo que a justificativa deve ser acolhida.

10. Com referência à desclassificação de outra interessada, em razão de proposta inexequível, também considero pertinente a justificativa da promotora do certame, ao asseverar que

"*em sua planilha de custo e formação de preços, a licitante destinou o valor de R$ 5,00 para material/equipamentos/veículos (doc. 2) que, se multiplicado pelo quantitativo de 214 (número de pessoas previstas para contratação), resultaria no valor de R$ 1.070,00 mensais*", para depois concluir que a proposta "*não parece ser suficiente para cobrir as despesas com todo material que deveria ser fornecido mensalmente, manutenção dos veículos, e despesas com salários e encargos.*"

11. Em acréscimo, informou também a Pregoeira que

"*a empresa não comprovou, de forma clara e inequívoca, que sua proposta era exequível, não apresentou cotação de preços, ou outros documentos que desnudassem seus custos, não demonstrou, principalmente, que os valores informados em suas planilhas, destinados aos materiais, equipamentos e veículos, seriam suficientes para atender a solicitação dos anexos IV e V do Edital, conforme pode ser verificado na resposta enviada pela empresa, em anexo (doc. 3)*".

12. Resta, pois, elidida a questão.

13. Quanto à ocorrência indicada no subitem 3.4, relativa à exigência prévia de licença operacional ambiental, entendo que assiste razão à UFAM, vez que amparada em legislação e normas específicas. O momento de apresentar as referidas licenças deve ocorrer na fase de habilitação. Caso contrário, como o prazo para obtenção da licença junto aos órgãos competentes pode demorar até 120 dias, não haveria garantias para a Administração de que, se a licitante vencesse o certame, seria, de modo célere, autorizada a operar, pelo IPAAM e Vigilância Sanitária, acarretando, desse modo, risco à execução contratual. O exceto a seguir, do Voto proferido para o Acórdão nº 247/2009-Plenário, torna clara a questão:

"(...)

3. No mérito, acompanho integralmente o posicionamento da Unidade técnica. A Lei de Licitações exige, em seu art. 30, inciso IV, prova do atendimento de requisitos previstos em lei especial, encontrando o licenciamento da empresa Interessada junto ao Órgão ambiental, para fins de funcionamento e exercício das atividades requeridas no edital, fundamento também no disposto no art. 28, inciso V, segunda parte, da referida lei. Há, portanto, necessidade de se incluir no edital, em razão dos serviços que serão prestados, exigência que reflita a adequada observação da legislação específica (ambiental), cuja comprovação deverá ser apresentada pelas licitantes para habilitação.

(...)

5. À ocasião, considerou-se não elidida a ocorrência apontada na representação quanto à não-exigência de licença de operação (licença ambiental). Entrementes, constatado o fato de que a licitação já havia percorrido suas fases interna e externa, e que as três empresas vencedoras possuíam tal licenciamento, optou o Tribunal por apenas expedir determinação no sentido de que a Unidade Jurisdicionada doravante observasse o disposto no art. 30, inciso IV, da Lei 8.666/1993, atentando para situações que envolvam aspectos referentes à legislação ambiental.

6. Neste Processo, de forma diversa, ainda encontra o procedimento em sua fase inicial, e a inserção de tal exigência no edital de licitação faz-se necessária com vistas a que todos os potenciais licitantes tenham prévio conhecimento dos requisitos necessários à habilitação, inclusive em razão das eventualmente necessárias expedições de licenças ambientais de operação, para que não se corra o risco de a execução do objeto vir a ser embargada pelo Órgão ambiental caso executada por empresa não licenciada no Órgão competente. Nessa linha, urge que se proceda à retificação ou anulação do edital, em face da ilegalidade verificada, bem como que, na elaboração de novo edital, sejam observados os dispositivos legais ora indicados e a necessidade de que o licitante apresente documentação que corresponda ao atendimento da legislação ambiental específica.

(...)

10. Examinando mais detidamente a questão cheguei às seguintes conclusões. Primeiramente, sob o aspecto legal, ressalto que o cumprimento da legislação ambiental deve ser verificado ainda na fase de habilitação dos licitantes conforme os arts. 28, inciso V, e 30, inciso IV, da Lei 8.666/1993, ambos situados na Seção II - Da Habilitação, da referida lei. No primeiro dispositivo, determina a lei que "Art. 28. A documentação relativa à habilitação jurídica, conforme o caso, consistirá em: (...) V - ... autorização para funcionamento expedido pelo Órgão competente, quando a atividade assim o exigir." No segundo, dispõe-se que "Art. 30. A documentação relativa à qualificação técnica limitar-se-á a: (...) IV prova de atendimento de requisitos previstos em lei especial, quando for o caso." Vê-se, portanto, que requisitos previstos em lei especial, para fins de habilitação e qualificação técnica, deverão ser verificados no momento da habilitação. A lei não previu outro momento para se exigir o cumprimento de leis específicas (como as ambientais), nem para aquelas que impõem o cumprimento de certas condições para o funcionamento da licitante."

14. Superadas as questões anteriores, passo a discorrer acerca do tema referente à possível necessidade de divisão do objeto licitado, para a qual foram apresentadas conclusões divergentes pela Auditora Federal de Controle Externo e pelo escalão dirigente da Secex/AM.

15. Peço vênias para discordar do Sr. Gerente e da Sra. Secretária quanto ao não acolhimento das justificativas apresentadas pela Pregoeira, pois entendo que a licitação em tela comporta exame peculiar.

16. Para o caso, entendo que pode ser autorizado o prosseguimento do certame, na forma preconizada pela UFAM, tendo em vista, por exemplo, economias de escala com a contratação única; a informação fornecida pela Pregoeira acerca da existência de contrato específico para o serviço de jardinagem, a indicar a desnecessidade de contratação específica para o item, no presente Pregão, bem assim a informação da AUFC de que não restou comprovado, nos autos, que os custos unitários da empresa vencedora estariam acima dos valores de mercado.

17. Nesse contexto, esclareço que a obrigatoriedade do parcelamento somente encontra guarida quanto comprovada sua viabilidade técnica e econômica. Nesse ínterim, pertinente destacar, como bem o fez a Auditoria Federal de Controle Externo, a consideração de que contratar serviços subdivididos pode acarretar perdas de funcionalidades. O Voto do Ministro Benjamim Zymler, referenciado no relatório anterior (Acórdão nº 2.407/2006-Plenário), corrobora o entendimento que apresento para o Pregão promovido pela UFAM, no sentido de que

"*o fracionamento ou não, das obras e serviços a serem executados, não representa, por si só, vantagens ou prejuízos ao erário, ou para a boa consecução do objeto licitado. A avaliação de prejuízo em concreto deve ser analisada caso a caso, comparando-se os preços praticados com os de mercado.*"

18. De mais a mais, ainda que não tenha sido encontrado, pela Secex/AM, em pesquisa realizada no Comprasnet, qualquer contrato da UFAM cujo objeto seja serviços de jardinagem, para o período de janeiro/2008 a maio/2010, nas unidades do campus de Manaus, não vislumbro impossibilidade de ter havido tal contratação em período diferente do mencionado, como informado pela Pregoeira nas justificativas para o não parcelamento do objeto, até para outras unidades da UFAM, podendo inclusive haver prorrogações sucessivas culminando com o período de finalização do pregão em tela.

19. Não há, nos autos, informações seguras quanto ao escopo da contratação informada pela representante da UFAM, a interferir, como supõe a Secex/AM, no objeto do Pregão em comento. Como o processo versa sobre processo de fiscalização, o ônus da imputação de irregularidade recai sobre o órgão fiscalizador de controle externo que, entretanto, não diligenciou nesse sentido, não sendo razoável macular o procedimento licitatório atual em face de informação controversa.

20. Desse modo, tendo em vista o acolhimento parcial das justificativas apresentadas, bem como considerando pertinente o endereçamento de determinações de caráter preventivo à UFAM, julgo que deve ser revogada a medida cautelar adotada, possibilitando a retomada do certame.

21. A UFAM deve efetuar o parcelamento do objeto do certame quando os serviços forem distintos, a exemplo de "*serviços de conservação e limpeza*" e "*serviços de transporte de resíduos sólidos inertes*", nos termos do art. 23, §§ 1º e 2º, da Lei nº 8.666/1993, apenas quando as parcelas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, procedendo-se à licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade, frise-se, sem perda da economia de escala, respeitando a integridade qualitativa do objeto a ser executado e observando que o fracionamento não deve acarretar risco de aumento no preço a ser pago pela Administração.

22. Quanto às demais análises realizadas pela unidade instrutiva, manifesto-me em concordância, exceto quanto à suposta irregularidade já referenciada no subitem 14 acima, versando sobre a divisão do objeto licitado.

23. Por fim, ainda com referência à Pregoeria, entendo pertinente esclarecer que sua atuação observou estritamente os critérios estabelecidos no certame. Ainda que o Tribunal considerasse a existência de irregularidades no instrumento convocatório, não poderia a referida agente ser

responsabilizada no presente caso, vez que sua esfera de competência não abrange, a priori, a elaboração dos termos do edital, mas apenas a condução do processo de seleção.

24. Nessa seara caminha a recente jurisprudência do TCU, como fazem prova os Acórdãos nºs 1.445/2004-Plenário, 2.289/2006-Plenário, 3.516/2007-1ª Câmara e 201/2006-2ª Câmara, sendo que deste último destaco, do Voto condutor, o excerto a seguir:

"(...)

11.2.11. Dado que os problemas concentraram-se no citado edital e ao pregoeiro dessa licitação foi imputada a responsabilidade pelos ilícitos, é fundamental, portanto, determinarmos quem é o responsável pela elaboração do edital do pregão e quais as atribuições do pregoeiro.

11.2.12. No tocante ao responsável pelo edital da licitação na modalidade pregão, Jorge Ulisses (ob. cit. p. 488) leciona o seguinte: 'A lei do pregão não disciplina quem deve elaborar o edital. Na prática há dois entendimentos diferentes e antagônicos: os que entendem que a responsabilidade da elaboração deve competir ao pregoeiro e os que inadimitem essa possibilidade.', conclui então: 'Entre uma e outra posição, mais correta a segunda. (...).' (Destaque do original). *Em termos das funções do pregoeiro, Jorge Ulisses, na obra já citada (p. 468), menciona que a função do pregoeiro corresponde a uma função gerencial, pois gerencia um procedimento fortemente regulado em lei.*

11.2.13. Quanto à elaboração do edital e às atribuições do pregoeiro, Joel de Menezes Niebuhr anuncia o seguinte (ob. cit. pp. 68/69): 'Com efeito, o inciso I do artigo 3º da Lei n.º 10.520 prescreve: '(...)'. *Em outras palavras, a autoridade competente é a responsável pela fase interna do pregão, pois cabe-lhe definir as cláusulas do edital.' E: 'O pregoeiro é o responsável pela condução da fase externa do pregão, a partir da publicação do edital até a adjudicação do objeto licitado ao vencedor, reunindo em si, praticamente, todas as atribuições conferidas pela Lei n.º 8.666/93 à comissão de licitação.*(...).'

(...)

11.2.15. Ademais, se, a título de perquirição, analisássemos que a ausência de critérios de aceitabilidade dos preços unitários e global no edital do Pregão n.º 12/2001 foi uma afronta à norma legal, teríamos que imputar a multa pertinente ao responsável pela elaboração do edital. Tendo o Recorrente exercido a função de pregoeiro, o qual não define os parâmetros da licitação, apenas a executa, não seria ele a receber a apenação pela irregularidade, por não ser o agente da infração à lei." (ênfase acrescida)

25. Entendendo afastadas as irregularidades motivadoras das representações, julgo pertinente destacar, mais uma vez, que não foi identificado sobrepreço na proposta vencedora, como também não há indícios de direcionamento do certame ou de má-fé dos gestores.

Ante o exposto, divergindo, em parte, da proposta constante dos autos, VOTO porque o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à elevada consideração do Plenário.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 4 de agosto de 2010.

AUGUSTO NARDES
Relator

ACÓRDÃO Nº 1895/2010 – TCU – Plenário

1. Processo: TC-001.597/2010-8 (c/ 1 volume e 1 anexo).
1.1. Apensos TC-001.525/2010-7, TC-001.596/2010-1 e TC-003.593/2010-0.
2. Grupo: II; Classe de Assunto: VII – Representação.
3. Interessadas: Apta Terceirização Ltda. (CNPJ 00.450.018/0001-95), Hizzo Luxor Empreendimentos Ltda. (CNPJ 07.862.488/0001-05), Limpeservice Serviço Conservação e Limpeza Ltda. (CNPJ 02.900.180/0001-93) e C.S. Construção Conservação e Serviços Ltda. (CNPJ 63.675.268/0001-43)..

4. Entidade: Fundação Universidade do Amazonas – UFAM.

5. Relator: Ministro Augusto Nardes.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado do Amazonas - Secex/AM.

8. Advogados constituídos nos autos: Eliana Gomes Silva de Paula (OAB/AM 4341), Fernando Ricardo Fernandes Coelho (OAB/AM 2218), Felipe Lima Parente Pinheiro (OAB/CE 18.094), Jane Silva da Silveira (OAB/AM 6.783) e Pedro Geraldo Pacheco Ferreira (OAB/AM 3963).

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação noticiando supostas irregularidades na condução do Pregão Eletrônico nº 92/2009, promovido pela Fundação Universidade do Amazonas, objetivando a contratação de empresa especializada na prestação de serviços gerais, limpeza e conservação, jardinagem, capina, poda e corte de árvores de grande porte, realizados de forma continuada, nas unidades do campus universitário,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. com fulcro no art. 113, § 1º, da Lei nº 8.666/1993, c/c o art. 237, inciso VII e parágrafo único, do Regimento Interno do TCU, conhecer da presente Representação, uma vez atendidos os requisitos de admissibilidade aplicáveis à espécie para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;

9.2. acolher parcialmente as justificativas apresentadas pela Pregoeira, Sra. Alexandra Maria Rosas Prado;

9.3. revogar, nos termos do artigo 276 do Regimento Interno do TCU, a medida cautelar adotada, de modo a possibilitar o prosseguimento do certame;

9.4. determinar à Fundação Universidade do Amazonas que, doravante, em futuros procedimentos licitatórios, efetue o parcelamento do certame quando os serviços forem distintos, a exemplo de "serviços de conservação e limpeza" e "serviços de transporte de resíduos sólidos inertes", nos termos do art. 23, §§ 1º e 2º, da Lei nº 8.666/1993, em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, procedendo-se à licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade sem perda da economia de escala, respeitando a integridade qualitativa do objeto a ser executado e observando que o fracionamento não deve acarretar risco de aumento no preço a ser pago pela Administração;

9.5. dar ciência desta deliberação, acompanhada do relatório e do voto, às representantes e à Fundação Universidade do Amazonas;

9.6. apensar o processo às contas relativas ao exercício de 2010 da Fundação Universidade do Amazonas.

10. Ata n° 28/2010 – Plenário.

11. Data da Sessão: 4/8/2010 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1895-28/10-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Benjamin Zymler (na Presidência), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes (Relator), Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.

13.2. Auditores presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
na Presidência

(Assinado Eletronicamente)
AUGUSTO NARDES
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO II – CLASSE V – Plenário
TC 012.942/2007-0 [Apenso: TC 009.525/2005-9].
Natureza: Relatório de Levantamento de Auditoria.
Unidade: Petróleo Brasileiro S.A.
Responsáveis: César Luis Palagi (227.155.920-00); Dalton Rubens de Macedo (124.739.606-15); Fernando Homem da Costa Filho (600.477.397-20); Francisco Santos Cruz (328.952.834-00); Guilherme de Oliveira Estrella (012.771.627-00); Ildefonso Souza Gomes (566.969.576-34); Ildo Luis Sauer (265.024.960-91); José Antônio de Figueiredo (507.172.357-34); José Orlando Melo de Azevedo (123.807.255-00); José Sérgio Gabrielli de Azevedo (042.750.395-72); Luiz Francisco Veiga de Luna Alencar (329.792.907-34); Miguel Angelo Ferreira Duque (515.963.777-04); Nestor Cunat Cervero (371.381.207-10); Paulo Roberto Costa (302.612.879-15); Pedro José Barusco Filho (987.145.708-15); Renato de Souza Duque (510.515.167-49); Ricardo Abi Ramia da Silva (779.294.117-53).
Interessado: Congresso Nacional.
Advogados constituídos nos autos: Nilton Antonio de Almeida Maia, OAB/RJ 67.460; Nelson Sá Gomes Ramalho, OAB/RJ 37.506; Guilherme Rodrigues Dias, OAB/RJ 58.476; Ésio Costa Júnior, OAB/RJ 59.121; Hélio Siqueira Júnior, OAB/RJ 62.929; Eduardo Jorge Leal de Carvalho e Albuquerque, OAB/RJ 57.404; Claudismar Zupiroli, OAB/DF 12.250; Alberto Moreira Rodrigues, OAB/DF 12.652; Frederico Rodrigues Barcelos de Sousa, OAB/DF 16.845; Daniele Farias Dantas de Andrade, OAB/RJ 117.360; Ingrid Andrade Sarmento, OAB/RJ 109.690; Juliana de Souza Reis Vieira, OAB/RJ 121.235; Marco Antonio Cavalvante da Rocha, OAB/PE 2.940; Meg Montana Kebe, OAB/RJ 124.440; Rodrigo Muguet da Costa, OAB/RJ 124.666; Zilto Bernardi Freitas, OAB/RJ 97.299; Luiz Carlos Sigmaringa Seixas, OAB/DF 814; Idmar de Paula Lopes, OAB/DF 24.882; Fernando Augusto M. Nazaré, OAB/DF 11.485; Vera Lúcia Santana Araújo, OAB/DF 5.204; Roberto Cruz Couto, OAB/RJ 19.329; Rodrigo Muguet da Costa, OAB/RJ 124.666; Paulo Vinícius Rodrigues Ribeiro, OAB/RJ 141.195; Ricardo Penteado de Freitas Borges, OAB/SP 92.770; Marcelo Certain Toledo, OAB/SP 158.313; Marta de Castro Meireles, OAB/RJ 130.114; André Uryn, OAB/RJ 110.580; Paula Novaes Ferreira Mota Guedes, OAB/RJ 114.649; Ivan Ribeiro dos Santos Nazareth, OAB/RJ 121.685; Maria Cristina Bonelli Wetzel, OAB/RJ 124.668; Rafaella Farias Tuffani de Carvalho, OAB/RJ 139.758; Thiago de Oliveira, OAB/RJ 122.683; e Marcos Pinto Correa Gomes, OAB/RJ 81.078.

SUMÁRIO: FISCOBRAS 2007. LEVANTAMENTO DE AUDITORIA. MANUTENÇÃO E RECUPERAÇÃO DOS SISTEMAS DE PRODUÇÃO DE ÓLEO E GÁS NATURAL NA REGIÃO SUDESTE. REGISTRO DE DIVERSOS INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES NO RELATÓRIO DE AUDITORIA. AUDIÊNCIAS DOS GESTORES. AFASTAMENTO DA MAIORIA DAS IMPUTAÇÕES. PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS SEM COBERTURA CONTRATUAL. CONTRATAÇÃO DIRETA, POR INEXIGIBILIDADADE DE LICITAÇÃO, PARA A EXECUÇÃO DOS SERVIÇOS DE FINALIZAÇÃO DA PLATAFORMA P-48. FALHAS ATENUADAS POR FORÇA DE CIRCUNSTÂNCIAS EXCEPCIONAIS A QUE ESTIVERAM SUJEITOS OS GESTORES DA ESTATAL. INEXIGIBILIDADE DE CONDUTA DIVERSA. ACOLHIMENTO DE RAZÕES DE JUSTIFICATIVA. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Trata-se de relatório de levantamento de auditoria (Fiscobras 2007) realizado no Programa de Trabalho (PT) nº 25753028627590030, que versou sobre a manutenção e recuperação dos sistemas de produção de óleo e gás natural na Região Sudeste.

2. O relatório aprovado pela unidade técnica responsável pelo exame, qual seja, a 9ª Secretaria de Controle Externo – 9ª Secex, encontra-se acostado às fls. 125/193, do qual passo a transcrever alguns trechos, que incluem relatos sobre os 19 (dezenove) indícios de irregularidades registrados na ocasião:

"(...)

Importância Socioeconômica: O objetivo oficial desta atividade é a manutenção/adequação dos volumes de produção de petróleo e gás natural dos sistemas já implantados na região sudeste, devido à natural diminuição do volume produzido ao longo do tempo. Ela é composta de diversas definições de projeto (IN), em 4 diferentes unidades de negócios localizadas no Sudeste, que, por meio da manutenção e recuperação de poços existentes, perfuração de novos poços, ampliação e modernização das instalações de processamento, escoamento, tancagem e outros, incrementam os volumes produzidos nos sistemas de produção de petróleo e gás natural já implantados no Sudeste.

(...)

IRREGULARIDADE Nº 12

Classificação: GRAVE COM CONTINUIDADE

Tipo: Acréscimo do valor contratual superior ao limite legal

Área de Ocorrência: Nº Contrato: 22000010293052

Descrição/Fundamentação: Em 10/7/2006, por meio do segundo aditamento, o valor inicial do contrato foi acrescido em R$ 7.133.832,90 com elastecimento de prazo de 500 dias, excedendo, assim, o limite de 25% (vinte e cinco por cento) estabelecido no § 1º do artigo 65 da Lei nº 8.666/1993, sendo que não há o que se falar do atenuante prescrito na decisão 215/99 - Plenário, pois as condições contratuais se mantiveram e não houve nenhuma alteração qualitativa.

É recomendável o prosseguimento da obra ou serviço? Sim.

Justificativa: O suporte ao processo de arbitragem relaciona-se ao sucesso da demanda da estatal decorrente do contrato de EPC firmado com a KBR.

Esclarecimentos Adicionais:

Contrato nº 2200.0010293.05.2, fls. 262 e 265, Anexo 10, Volume 1.

Manifestação do Órgão/Entidade: A Companhia esclarece que o segundo aditamento ao valor inicial do contrato, com a prorrogação do prazo para 500 dias, foi motivado pela extensão das atividades do contrato de EPC para desenvolvimento dos campos de Barracuda e Caratinga, cujo aditivo pactuou que a disputa referente às falhas nos estojos de inconel, usados no sistema submarino dos campos, seria resolvida através de um processo de arbitragem internacional. Com isso, estendeu-se a necessidade de suporte aos advogados próprios e contratados neste processo, que devia ser fornecido pela mesma equipe que detém conhecimento e histórico do contrato EPC. Ressalta que o não aditamento desse contrato nesta fase aumentaria em muito o risco de sucesso no processo de arbitragem, tendo em vista todo o conhecimento e a experiência adquirida pela equipe contratada que vem suportando o projeto nos últimos 4 anos. Dessa forma, alega que a elevação do valor para o dobro do inicialmente contratado decorre dessa prorrogação de prazo. Por fim, transcreve o reconhecimento da equipe de auditoria acerca da possibilidade de insucesso que traria a paralisação dos serviços de consultoria à demanda arbitral da estatal contra a KBR.

Avaliação Preliminar: Para melhor entendimento do caso, relata-se, a seguir, breve histórico constante no DIP nº 4/2005, fls. 277, Anexo 10, Volume 1, utilizado pela Petrobras para justificar a inexigibilidade de licitação do contrato nº 22000010293052, firmado com a empresa Accenture, nos termos do item 2.3, alínea 'b' do Decreto nº 2.745/1998:

Em julho de 2000 a Petrobras contratou a empresa KBR, através de um contrato global para desenvolvimento dos campos de Barracuda e Caratinga, através da construção de dois FPSOs (P-43 e P-48), a perfuração de 54 poços e implementação do arranjo submarino. Com objetivo de auxiliar a Petrobras na administração daquela estrutura contratual, em junho de 2002, foi contratada, por inexigibilidade de licitação, a empresa de consultoria Accenture (contrato nº 191.2..021.02-8). Posteriormente, em julho de 2003, o contrato com a Accenture foi aditado por prazo nas mesmas condições do contrato original, o que levou a sua data de término para início de janeiro de 2006. A Petrobras, diante da previsão de término do valor contratado para março de 2005, fez, em 18/3/2005, um novo contrato com a Accenture, nº 22000010293052, o qual, segundo informado no citado DIP, teve objeto semelhante ao primeiro.

Analise: De início, ressalta-se que a irregularidade se baseia na afronta ao disposto na norma que regulamenta licitações e contratos no âmbito da administração pública federal. Logo, ao acrescer o valor do contrato além do limite de 25% (vinte e cinco por cento), o gestor não apenas violou o estabelecido no § 1º do artigo 65 da Lei nº 8.666/1993, como também desobedeceu o prescrito no item 7.2, letra b do Decreto nº 2.745/1998, sendo que não houve, conforme justificativas da Petrobras, alteração qualitativa do objeto inicialmente contratado.

Ressalta-se que o reconhecimento da equipe de auditoria acerca da possibilidade de insucesso que a paralisação dos serviços de consultoria traria à demanda arbitral da estatal contra a KBR, não exime a Petrobras do dever de, em antevendo a necessidade da continuidade dos serviços, promover o devido procedimento licitatório para contratação dos serviços de consultoria desejados.

Importante mencionar que na justificativa dada pela estatal, fls. 301, Anexo 10, Volume 1, para o segundo aditamento do contrato nº 22000010293052, foi alegada a necessidade de suporte aos advogados envolvidos em processo de arbitragem internacional contra a KBR. Isto não estava previsto no objeto contratado, como um dos serviços a serem prestados pela Accenture.

Ainda sobre esse aspecto, ressalta-se que, durante a auditoria, embora houvesse sido solicitado, a Petrobras não apresentou nenhum trabalho resultante desse suporte que demonstrasse a imprescindibilidade da Accenture na prestação dos serviços relacionados à mencionada questão arbitral.

Dessa forma, considerando que as justificativas apresentadas não elidem o indício apontado, propõe-se pela audiência do Sr. Ricardo Abi Ramia da Silva, por ter assinado aditivo contratual com acréscimo do valor contratual acima do estabelecido no §1º do artigo 65 da Lei nº 8.666/1993, c/c 7.2, letra b do Decreto nº 2.745/1998.

IRREGULARIDADE Nº 13

Classificação: GRAVE COM CONTINUIDADE

Tipo: Contratação por dispensa ou inexigibilidade, em desacordo com o parágrafo único do art. 26 da Lei 8.666/1993.

Área de Ocorrência: Nº Contrato: 22000010293052.

Descrição/Fundamentação: O processo de contratação direta carece de informação e documentos pertinentes que comprovem a inviabilidade de competição e a singularidade do objeto, referente a serviços de consultoria e gestão de projetos.Assim, diante do caráter genérico dado pela redação contratual, não há como auferir o caráter singular do objeto, nem mesmo que a empresa contratada seja a única nas circunstâncias do momento da contratação, pois não há demonstração disso nos DIPs que embasaram o processo de contratação.

Ressalta-se que a contratação direta da empresa Accenture por parte da estatal tem sido corrente, conforme evidenciado nos contratos nº 191.2.031.01-5, 191.2.021.02-8 e 834.2.007.03.0.

É recomendável o prosseguimento da obra ou serviço? Sim.

Justificativa: A paralisação dos serviços de consultoria à demanda arbitral pode resultar no insucesso da ação movida pela petrobras contra a KBR na corte internacional arbitral.

Esclarecimentos Adicionais:

Contrato nº 2200.0010293.05.2, fls. 211 e 229, Anexo 10, Volume 1.

Manifestação do Órgão/Entidade: Informa a companhia que objetivou, com esta contratação direta, permitir a necessária continuidade dos serviços, que estavam sendo realizados pela contratada, por intermédio do contrato nº 191.2.021.02-8, entre os meses de dezembro de 2001 e julho de 2005, para prestação serviços de suporte à gestão do contrato de EPC, com a empresa americana KBR, para o desenvolvimento dos Campos de Barracuda e Caratinga. A continuidade dos serviços para a companhia era essencial, e, como o contrato mencionado não poderia ser mais prorrogado, necessária foi à celebração de um novo contrato com a Accenture. Enfatiza que a contratação da Accenture decorreu de seu notório conhecimento em gestão de projetos, além de deter um profundo conhecimento do projeto Barracuda e Caratinga, o que torna mais seguro o atendimento dos objetivos da companhia.

Avaliação Preliminar: Por ocasião da auditoria, pudemos observar que os empregados da Accenture localizados no Edifício Teleporto desenvolviam uma gama diversa de serviços.

Naquela época, solicitamos ao gerente do contrato o fornecimento de trabalhos desenvolvidos pelos empregados da Accenture, compatíveis com a descrição do objeto constante do instrumento contratual, de modo que pudesse ficar caracterizada a prestação de serviços de consultoria ou suporte à gestão do contrato de EPC para o desenvolvimento dos Campos de Barracuda e Caratinga, e assim, a imprescindibilidade da Accenture para os fins desejados.

Este material não nos foi fornecido, tendo sido informado que não havia nenhum produto, trabalho ou qualquer relatório desenvolvido pela citada empresa, pois a execução do objeto era feita mediante a alocação de mão-obra para suporte à gestão do projeto.

Não vislumbramos como uma empresa de consultoria ou mesmo de suporte à gestão não desenvolva qualquer produto concreto que demonstre a sua atuação, mormente, por se tratar de uma área tão específica como alegado pela Petrobras.

Na defesa ora analisada também não foi apresentada qualquer prova que mostre o vínculo entre o contrato da Accenture e a execução de serviços de consultoria e gestão de projeto de Barracuda e Caratinga. Assim, não ficou demonstrado o pressuposto para a contratação direta da Accenture.

Considerando que as justificativas apresentadas pela Petrobras não elidem o indício apontado, continua a irregularidade apontada, sendo proposta a audiência do Sr. César Luis Palagi, por ter firmado diretamente o contrato nº 2200.0010293.05.2 sem comprovar razão da escolha do fornecedor ou executante, conforme disposto no art. 26, parágrafo único, inciso II, da Lei de Licitações, e no item 2.5 do Decreto nº 2.745/1998.

IRREGULARIDADE Nº 14

Classificação: GRAVE COM CONTINUIDADE

Tipo: Deficiência grave de fiscalização/supervisão

Área de Ocorrência: CONTRATO Nº Contrato: 22000010293052

Descrição/Fundamentação: Por ser um contrato de prestação de serviço pautado na remuneração por horas trabalhadas (hh), entende-se, diante da inexistência do resultado de um serviço ou projeto realizado, ser premente a utilização de um método seguro para auferir a quantidade de tempo trabalhado. A partir disso, constatou-se a fragilidade dessa medição, pois diante da inexistência de um sistema eletrônico de frequência dos empregados da Accenture que prestam serviço nas dependências da UN-RIO, o registro de presença desses empregados é feito pelo lançamento em planilha denominada controle diário de horas trabalhadas, por meio de observação visual do fiscal.

É recomendável o prosseguimento da obra ou serviço? Sim.

Justificativa: Sim., o posicionamento pela continuidade dos serviços deve-se à potencial prejuízo incidente no processo arbitral em que a estatal emprega a empresa em questão para assessorá-la.

Esclarecimentos Adicionais:

Contrato nº 2200.0010293.05.2, fls. 211 e 229, Anexo 10, Volume 1.

Manifestação do Órgão/Entidade: A companhia esclarece que o método utilizado para a aferição das horas é a Folha de Controle Diário de Horas Trabalhadas (Time Sheet), de cada

profissional da contratada, sendo isso atestado pela Fiscalização da Companhia e pelo representante credenciado pela Contratada. Afirma que a metodologia adotada é adequada ao fim que se deseja alcançar. Por fim, ressalta que a utilização de Time Sheets é um método seguro e reconhecido internacionalmente, sendo também usualmente utilizado para a aferição de contratos dessa natureza.

Avaliação Preliminar: O objeto contratual prevê a entrega de produtos, tais como: comparação entre as melhores práticas mundias de gestão integrada de projetos, implementação de processos e ferramentas de gestão, dentre outros. Contudo, o pagamento é feito por hh e não por produto apresentado, de onde se vê que a forma de medição não é adequada ao objeto contratado.

Ao analisar a forma de preenchimento das planilhas utilizadas para controle de frequência da contratada, observa-se que o controle relaciona a quantidade de horas trabalhada por atividade. Ora se não houve a entrega ou apresentação de trabalhos decorrentes de serviço de consultoria, como já comentado na irregularidade 13, pode-se supor que os empregados da Accenture estariam desenvolvendo outras atividades não relacionadas ao objeto contratado, o que mostra a inadequabilidade da forma de medição estabelecida contratualmente.

Assim, ainda que o time sheets seja reconhecido internacionalmente, não nos parece ser a forma adequada de medição do contrato.

Considerando que será promovida audiência do responsável em razão das irregularidades 12 e 13, nas quais também se discute a execução do objeto do contrato, deixamos para avaliar a conveniência de proferir determinação após a análise das razões de justificativas.

IRREGULARIDADE Nº 15

Classificação: GRAVE COM CONTINUIDADE

Tipo: Reajustamento irregular

Área de Ocorrência: CONTRATO Nº Contrato: 22000010293052

Descrição/Fundamentação: No item 6.1, cláusula que trata do reajustamento de preços, observa-se uma ilegalidade existente na consideração da taxa cambial contida na fórmula utilizada para o reajuste, uma vez que, no objeto do contrato, não há previsão de que os serviços sejam de alguma forma exercidos no exterior, já que contempla, conforme redação do item 1.2, cláusula primeira, a nacionalidade dos locais onde serão executados os serviços. Ainda, considerando que nenhuma das partes é domiciliada no estrangeiro, nem que o objeto contratual é executado fora do país ou que esteja relacionado à prestação de bens de outras nacionalidades, entende-se que a previsão da variação do câmbio na fórmula de reajustamento de preços, prevista na cláusula sexta, do contrato, é descabida, pois conforme Lei nº 10.192, art. 1º, parágrafo único, é vedado o reajuste contratual vinculado a moeda estrangeira, e reforçado no art. 6º da Lei nº 8.880/1994.

É recomendável o prosseguimento da obra ou serviço? Sim.

Justificativa: Sim., entende-se que eventual paralisação dos serviços de suporte dada pela Accenture pode prejudicar a demanda da estatal no processo de arbitragem.

Esclarecimentos Adicionais:

Contrato nº 2200.0010293.05.2, fls. 328, Anexo 10, Volume 1.

Manifestação do Órgão/Entidade: Não houve manifestação da Petrobras.

Avaliação Preliminar: Mantém-se a irregularidade apontada, propondo audiência do Sr. César Luiz Palagi, por ter firmado o contrato em questão com inclusão da taxa cambial na fórmula de reajuste, item 6.1, tendo em vista a vedação de reajuste contratual vinculada a moeda estrangeira, conforme disposto na Lei nº 10.192, art. 1º, parágrafo único, c/c art. 6º da Lei nº 8.880/1994.

IRREGULARIDADE Nº 16

Classificação: GRAVE COM CONTINUIDADE

Tipo: Demais irregularidades graves no processo licitatório

Área de Ocorrência: CONTRATO Nº Contrato: 08010006262042

Descrição/Fundamentação: Definição da estimativa a partir de preços médios em dólar.

A análise das propostas apresentadas por ocasião do Convite nº 574.8.001.04-9, em setembro de 2004, para os serviços de finalização de construção e montagem da plataforma P-43, em que se

sagrou vencedora a empresa UTC ENGENHARIA S/A, tomou, como referência, os preços médios de homens-hora (hh) em dólar, convertidos para reais à taxa de câmbio de, mais ou menos, R$ 3,00 (três reais).

Destaque-se que, posteriormente, na contratação direta, por inexigibilidade, da KEPPEL FELS S/A para serviços similares na plataforma P-48, em dezembro de 2004, foi utilizada aquela mesma estimativa para a verificação da adequação dos preços contratados aos valores de mercado.

Ocorre que os preços de mercado dos serviços não acompanham a variação cambial do dólar; os salários dos funcionários das empresas contratadas não oscilam com o câmbio; e as variáveis que compõem o Demonstrativo de Formação de Preços (DFP) são expressas em moeda corrente (reais). Portanto, a definição dos preços de referência para a elaborar a estimativa do gasto na contratação não poderia ser efetuada pela conversão cambial.

Atualmente, o dólar está desvalorizado em relação ao real, contudo, o valor de mercado da mão-de-obra não foi reduzido. Pelo contrário, seria razoável admitir sua correção monetária para a manutenção do poder aquisitivo, em decorrência da inflação.

Ressalte-se, por oportuno, que, em fevereiro de 2006, para a contratação de serviços complementares naquelas plataformas (P-43 e P-48), a Petrobras elaborou nova estimativa, cujos preços unitários são bem inferiores aos calculados em 2004.

Na ocasião, o certame foi vencido pela empresa CSE MECÂNICA E INSTRUMENTAÇÃO LTDA., por um preço 28,95% inferior à nova estimativa da Petrobras, que estava abaixo da elaborada em 2004, o que nos leva a concluir pela ilegalidade e antieconomicidade na definição daquelas primeiras estimativas, mediante a conversão cambial do dólar.

É recomendável o prosseguimento da obra ou serviço? Sim.

Justificativa: Contrato encerrado.

Esclarecimentos Adicionais:

Convite nº 574.8.001.04-9 - fls. 142 a 149 Anexo 2.

Manifestação do Órgão/Entidade: Não houve manifestação da Petrobras.

Avaliação Preliminar: Mantêm-se as conclusões anteriores, devendo ser promovidas as medidas necessárias ao saneamento dos autos e à oitiva dos responsáveis em processo apartado.

IRREGULARIDADE Nº 17

Classificação: GRAVE COM CONTINUIDADE

Tipo: Ausência, no edital, de critério de aceitabilidade de preços máximos

Área de Ocorrência: CONTRATO Nº Contrato: 08010006262042

Descrição/Fundamentação: Após licitação na modalidade convite, foi celebrado, em 8/10/2004, com a empresa UTC Engenharia S/A o Contrato nº 0801.000.6262.04.2, no valor original de R$ 11.592.665,10, elevado para R$ 40.156.218,28 após alterações quantitativas (anexo 2).

Analisando a Planilha de Preços (fls. 37/41, an. 2), verifica-se que os itens genéricos de planilha nº 1, 2, 3 e 4 são subdivididos em vários outros itens específicos (1.1, 1.2, 1.3 etc.), cada qual com seu respectivo preço unitário, e, em sua maioria, utilizam a unidade de medida homens-hora (hh).

Ocorre que o critério de aceitabilidade utilizado ignorou os valores da Planilha de Preços Unitários (PPU) que ultrapassavam os preços de referência da Petrobras para os respectivos itens específicos, levando em consideração apenas o valor global da proposta. É o que se depreende da leitura ao item 4.4 do Convite nº 574.8.001.04-9 (fl. 148, an. 2).

A título de exemplo, citamos o valor da PPU para o almoxarife ***offshore*** *(item 1.2, fl. 37, an. 2), de R$ 90,41, reduzido, posteriormente (aditivo 4, fl. 119, an. 2), para R$ 86,70, ambos acima do valor máximo da estimativa da Petrobras à época (R$ 75,00), que foi a mesma utilizada em contrato similar na P-48 (fls. 127/131, an. 3). Nesse item, foram gastos R$ 1.074.589,65 (546.890,10 + 527.699,55, fl. 134, an. 2). Caso o limite unitário de R$ 75,00 fosse obedecido, teriam sido gastos R$ 910.125,00 (453.675,00 + 456.450,00, fl. 137, an. 2), ou seja, haveria uma economia de R$ 164.464,65 apenas nesse item da PPU, o que representa cerca de 18% (dezoito por cento) a mais no gasto máximo previsto com esse profissional, já considerando as quantidades efetivamente realizadas.*

Em suma, cada um dos preços de referência da estimativa da Petrobras (ajudante, almoxarife, caldeireiro etc.) representa o valor máximo que a companhia se predispõe a pagar pelo hh de um determinado profissional, acima do qual a contratação seria considerada antieconômica, salvo se a própria Petrobras reconhecesse, fundamentadamente, a subavaliação de seu preço de referência em relação ao preço real de mercado.

O fato de os preços de alguns itens específicos estarem abaixo da estimativa da Petrobras não autoriza a contratada a praticar preços de outros itens específicos acima do respectivo preço de referência, salvo quando comprovada a subavaliação na estimativa de preços feita pela companhia.

Assim, a não-observância desse critério permite o chamado jogo de planilha, mediante o aumento das quantidades dos itens cujos preços estejam acima da estimativa e/ou diminuição dos que estejam abaixo dela.

Daí, entendermos pela ilegalidade e antieconomicidade do ato de gestão que aprovou a celebração de contrato com valores de itens específicos da PPU acima da estimativa da Petrobras sem a devida justificativa.

É recomendável o prosseguimento da obra ou serviço? Sim.

Justificativa: O contrato encontra-se encerrado.

Esclarecimentos Adicionais:

Contrato nº 0801.000.6262.04.2, fls. 2 a 92 do Anexo 2.

Manifestação do Órgão/Entidade: Em 13/8/2007, a Petrobras manifestou-se quanto às irregularidades nºs 17 e 21, nos seguintes termos:

'(...) Em que pese a ilação transcrita, cumpre esclarecer que o procedimento de licitação pertinente ao contrato ora analisado decorreu de instrumento licitatório (Convite), o qual foi concebido na modalidade melhor preço, nos termos dos itens 3.2.1, alínea 'a' e 6.19.2, do Decreto nº 2.745 de 1998.

Dessa forma, o aspecto mais relevante a ser observado é que, quando o Decreto 2.745 de 1998 define o critério de julgamento da licitação do tipo melhor preço, isto significa que será declarada vencedora aquela proponente que ofertar o menor valor TOTAL para a realização da obra ou serviço, ou seja, aquele que implicar menor dispêndio TOTAL para a Petrobras.

Neste contexto, é possível afirmar que, na licitação do tipo melhor preço, a abstração do princípio da economicidade é materializada através da escolha da proposta vencedora que apresentou o menor valor TOTAL e não os preços unitários individualmente considerados.

Não obstante o critério padrão de julgamento das propostas não prever a avaliação dos preços unitários item a item, e sim o valor total da proposta, a Comissão de Licitação observou que a proposta de melhor preço (UTC Engenharia S.A.) apresentava itens com valores muito superiores aos estimados pela Petrobras.

Conforme Notas de Reunião de 7/10/2004, itens 2 e 3, a Proponente foi convocada para prestar esclarecimentos focando principalmente a Planilha de Preços Unitários, Parte B (ver folha 2 da Análise das Propostas), que apresentava as variações a maior mais relevantes em relação à estimativa da Petrobras. Questionada, a Proponente alegou que os preços dos itens dessa planilha continham contingência para a subcontratação de serviços especializados e que os cálculos dos preços consideraram as condições comerciais usuais da empresa no tocante aos valores de 'overhead' e de lucro. A Comissão de Licitação, não sem antes debatê-las, aceitou as justificativas da Licitante por considerá-las cabíveis. A subcontratação era aceitável na medida em que os serviços complementares da P-43, objeto da contratação, envolvia duas especialidades distintas, ou seja, construção e montagem, e comissionamento, normalmente não disponíveis em uma mesma empresa.

Cabe mencionar que a proposta da UTC Engenharia apresentava, em contrapartida, vários itens com preços muito abaixo dos valores orçados pela Petrobras e a Comissão foi cuidadosa em obter da Proponente a declaração de exequibilidade dos preços a menor para garantia da Petrobras de execução adequada dos serviços referentes a esses itens. Ressalte-se que as propostas das outras licitantes (Construtora Norberto Odebrecht S.A. e IESA Projetos, Equipamentos e Montagens S.A.),

além de apresentarem preços totais maiores do que a estimativa de custo da Petrobras, apresentavam também grandes variações para maior ou para menor em relação aos valores orçados pela Petrobras, quando analisadas item a item (ver Análise das Propostas – Planilha de Preços Unitários).

Em suma, a Comissão de Licitação considerou que os valores a maior e a menor dos diversos itens da proposta da UTC Engenharia S.A. em relação à estimativa de custo da Petrobras, se compensavam, resultando preço total da Proponente compatível com o valor total orçado pela Petrobras. Sob o aspecto metodológico, o trabalho da Comissão de Licitação seguiu estritamente os critérios de julgamento estipulados no Convite, sem exorbitar com considerações circunstanciais que poderiam ser tidas como arbitrárias e infringir a competitividade legal do processo.

Por oportuno, cabe esclarecer que esses mesmos argumentos conceituais são válidos em relação à suposta irregularidade contida no item 21, por constituir questão análoga a ora analisada'.

Avaliação Preliminar: Limitando-se a uma interpretação literal dos itens 3.2 e 6.19 do Decreto nº 2.745/1998, a Petrobras conclui que, em uma licitação do tipo melhor preço, a proposta mais vantajosa seria aquela que apresente o menor valor TOTAL em comparação com a sua estimativa de custos, inferindo que aquele valor representa o menor dispêndio para a companhia.

Discordamos da exegese acima. O motivo é simples: o dispêndio diz respeito ao gasto efetivo e não à estimativa inicial feita pela entidade. Por óbvio que, se cada um dos quantitativos iniciais dos itens específicos da PPU fosse executado exatamente conforme a estimativa da companhia, o menor valor TOTAL estimado representaria o menor dispêndio.

Ocorre que essa situação inexiste no mundo real. Durante a execução, é comum que os quantitativos dos itens específicos sejam alterados, reduzindo-se as quantidades dos itens com preços menores e/ou aumentando-se as quantidades dos itens com preços mais elevados em relação à estimativa de custos, em um procedimento conhecido como jogo de planilha.

A consequência é um desequilíbrio na relação contratual, provocado pelo aumento do gasto efetivo (dispêndio), o que nos leva a concluir que a economicidade da contratação não está atrelada unicamente ao valor TOTAL da proposta inicial, mas também a todos os valores unitários dos itens da PPU.

É certo que o menor valor TOTAL é válido para fins de adjudicação, porém, é necessária a observância dos valores unitários. Tão correta é nossa afirmação, que a própria Petrobras manifestou-se no sentido de que a Comissão de Licitação questionou os valores cotados a preços unitários superiores a sua estimativa, a despeito de não ter acostado aos autos as citadas Notas de Reunião, de 7/10/2004. Ora, se a obediência aos valores unitários da PPU não fosse importante para se aferir a economicidade da contratação, não haveria a necessidade de realizar tal questionamento.

A justificativa apresentada pela UTC e aceita pela Petrobras foi que alguns preços dos itens da PPU continham contingência para a subcontratação de serviços especializados e que os cálculos dos preços consideraram as condições comerciais usuais da empresa no tocante aos valores de 'overhead' e de lucro. Ocorre que, como a subcontratação não é uma exigência da Petrobras e sim uma faculdade da Contratada, com a devida anuência da estatal, seu custo não poderia justificar um aumento nos preços contratados.

Portanto, a estimativa dos preços unitários deveria ter sido obedecida, a menos que se comprovasse ser o preço de mercado superior. A mera declaração da UTC no sentido de que ela pratica usualmente aqueles preços não serve para inferir serem aqueles preços praticados pelo mercado, composto por diversas outras empresas.

Quanto à alegação de que as propostas dos demais licitantes também apresentavam grandes variações para maior ou para menor em relação aos valores orçados pela Petrobras, isso apenas demonstra a imprecisão de sua estimativa. Quanto melhor a estimativa, menor essa oscilação. Outra prova dessa imprecisão é a mencionada declaração da UTC quanto à exequibilidade dos preços ofertados a menor. Se, em relação a esses preços, a estimativa da Petrobras refletisse, fielmente, os valores de mercado, o valor TOTAL estimado seria menor e o valor TOTAL da proposta poderia ficar, inclusive, acima da estimativa.

Por fim, a aceitabilidade de uma proposta apenas com base na avaliação dos valores totais, somente é válida, conforme jurisprudência desta Corte, se houver previsão de imutabilidade dos quantitativos durante toda a execução contratual, pois a sua alteração reflete diretamente no dispêndio, podendo provocar desequilíbrio contratual, como ocorreu no caso em exame.

Destarte, tendo em vista que as justificativas preliminares apresentadas não elidiram a irregularidade, serão promovidas as medidas necessárias ao saneamento dos autos e à oitiva dos responsáveis em processo apartado.

IRREGULARIDADE Nº 18

Classificação: GRAVE COM CONTINUIDADE

Tipo: Acréscimo do valor contratual superior ao limite legal

Área de Ocorrência: CONTRATO Nº Contrato: 08010006262042

Descrição/Fundamentação: Em 8/10/2004, foi celebrado o Contrato nº 0801.000.6262.04.2 com a empresa UTC Engenharia S/A, no valor original de R$ 11.592.665,10. O aditivo 1, assinado em 28/2/2005, no valor de R$ 12.053.403,55, elevou o valor do contrato para R$ 23.646.068,65, acima, portanto, do limite legal de 25% (fls. 93/94, an. 2).

Essa irregularidade já havia sido identificada pela equipe de auditoria da Secex/RJ, por ocasião da fiscalização do Programa de Trabalho - PT nº 25.753.0286.3095.0033, objeto do TC nº 009.525/2005-9 (FISCOBRAS/2005). À época, aquela Unidade Técnica propôs a continuidade do contrato, em virtude de o objeto consistir na prestação de serviços relevantes à finalização da obra (plataforma P-43), a qual tinha grande impacto sobre a meta estratégica da Petrobras para o atingimento da autossuficiência nacional na produção de petróleo.

Posteriormente àquela auditoria, foi celebrado, em 22/7/2005, o aditivo 4, no valor de R$ 16.510.149,63, elevando o total do contrato para R$ 40.156.218,28 (fls. 110/111, an. 2). Observa-se, portanto, a reincidência da irregularidade.

É recomendável o prosseguimento da obra ou serviço? Sim.

Justificativa: O contrato encontra-se encerrado.

Esclarecimentos Adicionais:

Contrato fls. 2 a 92 do Anexo 2

Aditivo 1 fls. 93 a 105 do Anexo 2

Aditivo 4 fls. 178 a 184 do Anexo 2

Relatório de Negociação fls. 192 a 200 do Anexo 2

Manifestação do Órgão/Entidade: A Petrobras informa que as justificativas para o Aditivo 1 constam tanto da documentação contratual, como das respostas apresentadas a ofícios anteriores, que também questionavam a matéria. Anexa uma petição feita pelo Escritório Cortês & Zupiroli, datada de 28/5/2007, que acrescenta novos elementos à audiência feita no TC n° 009.525/2005-4.

Complementa informando para o Aditivo 4 as justificativas são as mesmas apresentadas para o aditivo 1.

Avaliação Preliminar: Como comentado, a Equipe de Auditoria da SECEX/RJ, por ocasião do FISCOBRAS/2005, TC n° 009.525/2205-9, já havia identificado a realização do Aditivo 1, em percentual superior a 25%, tendo sido realizada audiência dos responsáveis, cujas respostas já foram objeto de análise pela SECEX/RJ, que as rejeitou.

O Escritório Cortês & Zupiroli apresentou novos elementos de defesa, mediante petição, ora anexada a estes autos, que ainda não foi objeto de análise.

O Aditivo 4, por sua vez, foi firmado posteriormente, razão pela qual não foi tratado no referido TC n° 009.525/2005-9.

Considerando que a matéria é a mesma, aditivo contratual em percentual superior a 25%, tendo contudo havido um agravante, na medida em que foi firmado um outro aditivo que extrapolou ainda mais o limite legal, pois o aumento passou a ser de 146 % do valor inicialmente contratado, somando-se ainda que foram constatadas outras irregularidades, como as citadas nos itens 16,17 e 19, entendemos que toda a matéria deve ser analisada nos presentes autos.

Quanto à defesa ora apresentada, ela não traz elementos que elidam a irregularidade, uma vez que não traz qualquer justificativa para a realização de mais um aditivo, no caso o Aditivo 4.

IRREGULARIDADE Nº 19

Classificação: GRAVE COM CONTINUIDADE

Tipo: Superfaturamento

Área de Ocorrência: Nº Contrato 08010006262042

Descrição/Fundamentação:

Após a realização do Convite nº 574.8.001.04-9, foi celebrado, em 8/10/2004, com a empresa UTC Engenharia S/A, o contrato nº 0801.000.6262.04.2, no valor original de R$ 11.592.665,10 (onze milhões, quinhentos e noventa e dois mil, seiscentos e sessenta e cinco reais e dez centavos), tendo por objeto a execução de serviços de finalização de construção e montagem, comissionamento, partida e pré-operação dos sistemas da plataforma P-43, pelo prazo de 360 (trezentos e sessenta) dias corridos, com término contratual previsto para 2/10/2005 (anexo 2).

Em 28/2/2005, foi assinado o Aditivo nº 1, no valor de R$ 12.053.403,55 (doze milhões, cinquenta e três mil, quatrocentos e três reais e cinquenta e cinco centavos), sem alteração de prazo contratual, tendo por objeto o acréscimo de quantidades para a execução dos serviços (fls. 93/94, an. 2).

À época, a Comissão de Negociação constituída pela Petrobras ajustou com a UTC um desconto no valor de R$ 440.335,30 (quatrocentos e quarenta mil, trezentos e trinta e cinco reais e trinta centavos), obtido pela redução dos preços unitários dos itens de planilha 2.1 a 2.7 (homens-hora para serviços ***offshore*** *de comissionamento). Com o referido desconto, o valor negociado ficou 3,52% (três vírgula cinquenta e dois por cento) abaixo do valor básico, conforme Documento Interno da Petrobras da Engenharia DIP nº 87/2005 (fls. 161/165, an. 2).*

Ficou acertado, ainda, por ocasião da celebração do Aditivo nº 1, a retirada, pela Contratada, de pleito, interposto por Carta, datada de 24/1/2005, reivindicando reembolso no valor de R$ 258.959,40 (duzentos e cinquenta e oito mil, novecentos e cinquenta e nove reais e quarenta centavos), por conta da realização de serviços extracontratuais solicitados pela Petrobras no âmbito do contrato em apreço. A despeito de o valor em discussão ainda depender de aprovação da Petrobras, o fato foi interpretado pela Companhia como ganho extra (DIP nº 87/2005, fls. 161/165, an. 2). Logo, o desconto total teria sido de R$ 699.314,70 (R$ 440.335,30 + R$ 258.959,40), o que representou uma redução de 5,60% (cinco vírgula sessenta por cento), em relação ao valor básico para a execução do Aditivo nº 1.

Em 29/4/2005 e 30/5/2005, foram assinados, respectivamente, os Aditivos nº 2 e nº 3 (fls. 106/109, an. 2), versando sobre a emissão eventual de notas fiscais por filial da Contratada.

Em 22/7/2005, foi firmado o Aditivo nº 4, no valor de R$ 16.510.149,63 (dezesseis milhões, quinhentos e dez mil, cento e quarenta e nove reais e sessenta e três centavos), elevando o valor total do contrato para R$ 40.156.218,28 (quarenta milhões, cento e cinquenta e seis mil, duzentos e dezoito reais e vinte e oito centavos), dilatando o prazo contratual em 150 (cento e cinquenta) dias corridos, com término previsto para 1º/3/2006 (fls. 110/111, an. 2). Na ocasião, a Comissão de Negociação constituída pela Petrobras ajustou com a UTC um desconto de 4% (quatro por cento) sobre o valor básico do Aditivo nº 4, conforme Relatório da Comissão de Negociação (fls. 192/199, an. 2) e DIP nº 87/2005 (fls. 161/165, an. 2).

Em 24/2/2006, o Aditivo nº 5 prorrogou o prazo contratual para 30/4/2006, sem acréscimo de valor (fls. 128/129, an. 2).

Análise:

Os descontos a que se referem os documentos supracitados (3,52%, 5,60% e 4%) foram calculados com base nos valores da Planilha de Preços Unitários (PPU) da UTC, aplicados sobre as quantidades estimadas nos Aditivos nº 1 e nº 4. Contudo, mesmo após os descontos, constatamos um desequilíbrio econômico-financeiro no Contrato com prejuízo para a Petrobras.

Com efeito, a escolha da melhor proposta para a Petrobras, por ocasião da assinatura do contrato original, baseou-se no menor valor total estimado, conforme previsão no item 4.4 do Convite nº 574.8.001.04-9. Portanto, a UTC sagrou-se vencedora no certame em decorrência do desconto concedido sobre a estimativa da Petrobras (valores de referência X quantidades estimadas). Por isso, reduzir ou suprimir esse desconto após alterações quantitativas configura enriquecimento sem causa.

Desta feita, para o cálculo do débito pelo método do desconto, basta verificar a diferença entre o desconto final esperado e o desconto final concedido, da seguinte forma:

Valor Petrobras x Qtde Estimada = 39.547.877,23

Valor PPU x Qtde Estimada = 37.620.239,41

Desconto Inicial = 1.927.637,82

% Desconto Inicial = 4,87

Valor Petrobras x Qtde Realizada = 40.490.353,41

Valor PPU x Qtde Realizada = 39.020.420,99

Desconto Final Concedido = 1.469.932,42

% Desconto Final = 3,63

Desconto Final Esperado (4,87% x R$ 40.490.353,41) = 1.973.575,88

Débito (Desconto Final Esperado - Desconto Final Concedido) = 503.643,46

- Os valores Petrobras x Qtde Estimada e Petrobras x Qtde Realizada foram obtidos com base nas quantidades discriminadas no Relatório YSRELSALDO, disponível no sistema SAP/R-3 da Petrobras, e nos preços de referência utilizados pela Companhia, representando, respectivamente, os valores estimados e realizados para todos os itens de planilha, exceto o item 5 (fornecimento de materiais).

- Os valores PPU x Qtde Estimada e PPU x Qtde Realizada foram obtidos do Relatório YSRELSALDO, disponível no sistema SAP/R-3 da Petrobras e representam, respectivamente, os valores estimados e realizados para todos os itens de planilha, exceto o item 5 (fornecimento de materiais).

No cálculo acima, utilizamos uma visão conservadora ao considerarmos estáticos os valores de referência utilizados pela Petrobras. Caso fossem ajustadas as estimativas da Petrobras, aplicando-se-lhes os mesmos descontos concedidos nos itens de planilha da UTC por ocasião dos Aditivos nº 1 e nº 4, o montante do débito sofreria uma pequena variação para cima (R$ 513.662,66).

Ressalte-se, ainda, que o cálculo do débito pelo método do desconto ora utilizado é aceito por esta Corte de Contas. Citamos, como exemplo, o Acórdão nº 1.755/2004-P, exarado nos autos do TC 005.528/2003-6.

Destarte, concluímos pela existência de um débito no valor de no valor de R$ 503.643,46 (quinhentos e três mil, seiscentos e quarenta e três reais e quarenta e seis centavos) e propomos a sua devolução pela UTC aos cofres da Petrobras, atualizado monetariamente e acrescido dos juros legais a partir do dia seguinte ao término do contrato (1º/5/2006).

É recomendável o prosseguimento da obra ou serviço? Sim.

Justificativa: O contrato encontra-se encerrado.

Esclarecimentos Adicionais: Contrato nº 0801.000.6262.04.2 - fls. 2 a 92 do Anexo 2; Aditivo 1 - fls. 93 a 105 do Anexo 2; Aditivo 4 – fls. 178 a 184 do anexo 2; e Relatório de Negociação – fls. 192 a 200 do Anexo 2.

Manifestação do Órgão/Entidade: Em resposta às irregularidades apontadas nos itens 19 e 23, a Petrobras assim se pronunciou:

'No que tange à consideração isolada dos itens da planilha de preço, são válidos aqui os argumentos conceituais trazidos quando da análise da irregularidade nº 17, já com pertinência ao suposto superfaturamento apurado, seguem os seguintes comentários específicos.

O valor total realizado foi inferior (R$ 39.885.750,49) ao valor previsto do contrato com o aditivo (R$ 40.156.218,28), restando um saldo de R$ 280.470,07; desta feita, não é correto sustentar a existência de superfaturamento. Não houve, tampouco, qualquer elevação de preço unitário e o

faturamento foi totalmente regular, tendo sido obtido a partir das medições das quantidades de homens-hora efetivamente utilizadas, multiplicadas pelos preços unitários contratuais.

As variações das quantidades reais, para mais ou para menos, em relação às quantidades previstas já eram pressupostos do tipo de contratação adotado, no qual prevalecia como limite apenas o valor total do contrato, que não podia ser excedido. Sem prejuízo do conceito, no caso em pauta, os aspectos de imprecisão no estabelecimento dos quantitativos de cada categoria profissional foram agravados pela natureza global dos serviços, que objetivavam, em uma visão maior, resolver todas as questões, pendências e problemas técnicos no fechamento do comissionamento e partida de uma unidade de produção ***offshore****, na qual as situações e demandas só aparecem claramente quando da realização dos testes, partida pela primeira vez e pré-operação de uma instalação do porte e complexidade de um FPSO, ou seja, a natureza dos serviços impedia uma estimativa fechada de quantidades. Neste contexto, adotar um limite para cada categoria profissional, além dos aspectos negativos de segurança operacional, poderia causar prejuízos à Petrobras, visto que o objetivo maior era o início da produção de petróleo pela unidade.*

As quantidades reais decorreram das demandas apuradas na ocasião da execução dos serviços. Consciente das variações significativas dos valores dos homens-hora por categorias profissionais, a gerência do contrato administrou os serviços, buscando o equilíbrio entre os requisitos dos serviços que se apresentavam e os quantitativos mobilizados das diversas categorias profissionais, de forma que o contrato chegasse a bom termo, tanto na completação eficaz dos serviços, como no cumprimento do valor contratual, o que foi atingido com o saldo positivo de R$ 280.470,07.

Por oportuno, cabe esclarecer que esses mesmos argumentos são válidos em relação à suposta irregularidade contida no item 23, por constituir questão análoga a ora analisada'.

Avaliação Preliminar: A Petrobras alega a inexistência de superfaturamento porque a diferença entre o valor total estimado (VTE) e o valor total realizado (VTR) resultou em um saldo positivo, ou seja, gastou-se menos do que o previsto. Contudo, o aduzido não se sustenta. Com efeito, o VTE e o VTR supracitados são calculados com base nos valores unitários da PPU (valores contratados) multiplicados, respectivamente, pelas quantidades estimadas e realizadas. Ocorre que o saldo positivo resultante da diferença entre esses dois valores não significa, necessariamente, que não haja superfaturamento, senão vejamos.

Em relação ao contrato com a UTC, utilizamos, para cálculo do superfaturamento (débito), o método do desconto, aceito por esta Corte de Contas. Esse método consiste em verificar a discrepância entre os descontos inicial e final concedidos, haja vista que eles devem ser, no mínimo, iguais, para a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

Inicialmente, verificamos que a diferença entre a estimativa da Petrobras (valores de referência X quantidades previstas) e o valor da proposta da UTC (valores da PPU x quantidades previstas) foi de R$ 1.469.932,42 e representou um desconto inicial de 4,87% (fls. 134/139, an. 2). Após a execução do contrato, verifica-se que o desconto final concedido pela UTC, considerando-se as quantidades efetivamente realizadas, foi reduzido para 3,63%. Essa redução é injustificável e representa um débito de R$ 503.643,46, cf. cálculo às fls. 134/139, an. 2.

Detectamos, ainda, algumas inconsistências nos valores ora apresentados pela Petrobras, referentes ao contrato com a UTC. De acordo com informações obtidas no relatório YSRELSALDO do sistema SAP/R-3 da Petrobras, o saldo contratual foi de R$ 270.470,07 e não R$ 280.470,07, considerando o valor gasto apenas nos itens 1, 2, 3, 4 e 6. Assim, como o valor total do contrato (valores da PPU x quantidades estimadas) era de R$ 40.156.218,28, o total gasto foi R$ 39.885.748,21 (40.156.218,28 - 270.470,07) e não R$ 39.885.750,49.

Ainda consoante aquele relatório YSRELSALDO, foram gastos R$ 39.020.420,99 naqueles itens 1, 2, 3, 4 e 6, não obstante a previsão inicial de R$ 37.620.239,41, ou seja, o total gasto nos itens 1, 2, 3, 4 e 6 foi R$ 1.400.181,58 (39.020.420,99 - 37.620.239,41) superior à estimativa (fls. 132/139, an. 2).

Como o total gasto foi R$ 39.885.748,21 (40.156.218,28 - 270.470,07) e o somatório dos itens 1, 2, 3, 4 e 6 foi R$ 39.020.420,99, concluímos que o gasto efetivo no item 5 da PPU (fornecimento de materiais) foi de R$ 865.327,22 (39.885.748,21 - 39.020.420,99).

Embora a estimativa inicial para esse item 5, no valor de R$ 1.500.000,00 (fl. 40, an. 2) já fosse suficiente para cobrir o gasto efetivo, foram aditivados R$ 799.546,87 (aditivo 1, fl. 99, an. 2) e R$ 236.432,00 (aditivo 4, fl. 122, an. 2), totalizando R$ 2.535.978,87, criando-se um lastro para ser utilizado nos demais itens da PPU.

Resumindo, o saldo contratual positivo no contrato com a UTC decorreu de um remanejamento da verba prevista para fornecimento de materiais (item 5 da PPU) e não tem qualquer influência no cálculo do débito pelo método do desconto, ora utilizado.

No que tange à alegação de que prevalecia como limite somente o valor total do contrato, reiteramos a análise da irregularidade nº 17.

Quanto ao argumento de que a obediência aos limites definidos nos quantitativos previstos traria problemas de segurança operacional e poderia causar prejuízos à Petrobras, entendemos plausível a justificativa, desde que os preços unitários reflitam os valores de mercado.

Ante o exposto, tendo em vista que as alegações apresentadas não se mostram eficazes para elidir o débito apurado, ratificamos os valores e o cálculo efetuado às fls. 132/139, an. 2, e propomos formação de processo apartado e a devida citação dos responsáveis.

IRREGULARIDADE Nº 20

Classificação: GRAVE COM CONTINUIDADE

Tipo: Contratação sem a regular licitação

Área de Ocorrência: Nº Contrato 08010009271052

Descrição/Fundamentação: Conforme informações colhidas durante a auditoria, as quais encontram-se consolidadas no Documento Interno do Sistema Petrobras, DIP Engenharia nº 433/2004 (fls. 113/116, an. 2), em 29/6/2004, a Diretoria Executiva da Petrobras aprovou (ATA D.E. nº 4260, item 25, pauta nº 507) o investimento denominado Projeto Barracuda-Caratinga, atribuído, em 20/10/2000, à Unidade de Negócio UN-RIO, do E&P Sul-Sudeste, tendo essa Unidade, mediante Acordo de Serviços, delegado à unidade de Engenharia a sua implantação, no que se refere às plataformas (FPSOs) P-43 e P-48, a ser efetivada pela Implementação de Empreendimentos para Barracuda e Caratinga (IEBC).

Em 30/9/2004, a Diretoria Executiva da Petrobras (Ata D.E. nº 4491, item 17) aprovou as negociações realizadas com a Halliburton Company e Kellog Brown & Root Inc. (KBR), constantes do Term Sheet assinado em 1º/10/2004, que resultaram na transferência para a Petrobras, com compensação financeira, de parte do escopo do Contrato EPC assinado em 30/06/2000, entre Barracuda & Caratinga Leasing Company B.V. e a empresa KBR.

Os serviços de finalização de construção e montagem, comissionamento, partida e pré-operação da plataforma P-43 foram adjudicados à empresa UTC Engenharia S/A (contrato nº 0801.000.6262.04.2), após licitação (Convite nº 574.8.001.04-9). Já para os serviços similares a serem realizados na plataforma P-48 a Petrobras efetuou contratação direta da empresa KEPPEL FELS BRASIL S/A, fundamentando-se na inexigibilidade prevista no item 2.3, alínea 'e', Decreto 2.745/1998, com parecer favorável do seu Departamento Jurídico, conforme Documento Interno do Sistema Petrobras - DIP nº 5.123/04.

O principal argumento utilizado para justificar a contratação direta foi o fato de a KEPPEL FELS ter realizado, como subcontratada da empresa Kellogg Brown & Root (KBR), para o contrato EPC do projeto Barracuda-Caratinga, serviços de conversão e integração da plataforma P-48, o que, segundo os gestores da Petrobras, habilitava-a, de forma ímpar, a dar continuidade aos serviços na fase de complementação ***offshore****.*

Aduziram, ainda, que a substituição da empresa executora da construção e montagem poria em risco a garantia, a solidez e a qualidade do empreendimento. Contudo, não identificamos, durante a

auditoria, quaisquer documentos contendo estudos comparativos que demonstrassem o alegado risco, para justificar a não-realização do certame.

Entendemos que a opção pela inexigibilidade carece de amparo legal, visto que o instituto pressupõe a inviabilidade de competição, o que não restou caracterizado no contrato em apreço. Pelo contrário, ficou claro que os serviços que seriam executados na P-48 eram similares aos da P-43, os quais foram contratados após licitação na modalidade Convite.

O fato de a KEPPEL FELS haver prestado serviços na fase de construção e montagem da plataforma P-48 não significa, necessariamente, que outras empresas não poderiam prestar serviços melhores e a preços inferiores na fase posterior de complementação ***offshore****. Tratava-se,* ***in casu****, de mera contratação de mão-de-obra para finalizar os serviços de construção e montagem, comissionamento, partida e pré-operação da plataforma P-48.*

Diversas outras empresas já prestaram serviços similares à Petrobras em outras plataformas e, portanto, havia plena possibilidade para competição, com grande probabilidade de redução nos preços, já que os valores da Planilha de Preços Unitários (PPU) da KEPPEL FELS são elevados em relação aos praticados por outras empresas prestadoras de serviços à Petrobras, inclusive em relação aos da UTC ENGENHARIA S/A, vencedora do certame para os serviços de finalização da P-43 (Contrato nº 0801.0006262.04.2, anexo 2).

Considerando as quantidades efetivamente realizadas na plataforma P-48 e comparando-se os valores da PPU da KEPPEL FELS (R$ 40.258.595,96) com os valores da PPU da empresa UTC no contrato 0801.0006262.04.2 (R$ 37.264.580,14), verificamos uma diferença de quase 3 milhões de reais a maior no preço global da KEPPEL.

Concluímos, assim, pela ilegalidade e antieconomicidade do ato de gestão que optou pela contratação direta, via inexigibilidade.

É recomendável o prosseguimento da obra ou serviço? Sim.

Justificativa: O contrato encontra-se encerrado.

Esclarecimentos Adicionais:

Manifestação do Órgão/Entidade: Em resposta à irregularidade apontada no item 20, a Petrobras assim se pronunciou:

'O TCU questiona a legalidade, bem como a economicidade da contratação direta da empresa Keppel Fels.

Inicialmente, cumpre esclarecer que, quando da contratação dos serviços complementares da P-48, a Comissão de Licitação teve oportunidade de analisar a evolução dos serviços correspondentes na plataforma P-43.

O objetivo maior, que inclusive foi a razão do acordo com a KBR (contratada principal), era a antecipação dos prazos para início e manutenção da produção de óleo e gás, que era dependente da velocidade que a contratada conseguiria implantar para obter o necessário grau de conhecimento e entendimento técnico da situação de aprontamento de cada sistema operacional e assumir efetivamente o controle das pendências, possibilitando planejamento efetivo com mobilização de pessoal, materiais e serviços.

A P-43 teve como subcontratada principal da KBR o Estaleiro Mauá Jurong, enquanto na P-48 a subcontratada principal foi a Fels Setal S.A. Isso significa que os aspectos de aprontamento das pendências para finalização da obra e comissionamento dos sistemas operacionais eram distintos e específicos de cada unidade. O progresso ***offshore*** *em curso a bordo da P-43, através da contratada UTC Engenharia S.A., embora com evolução, era preocupante, pela curva de aprendizado da real situação da obra e dos sistemas, havendo por parte da Petrobras o entendimento de que a substituição da empresa que vinha conduzindo os serviços da P-48 no estaleiro ameaçava seriamente os aspectos de economicidade envolvidos (início da produção), conforme consta na documentação da contratação.*

Outro aspecto considerado foi de que havia uma clara referência de preço de mercado com base no processo licitatório da P-43, tornando mais segura a avaliação da proposta da Fels Setal S.A. na

negociação direta. Observa-se que o escopo era similar entre P-43 e P-48, mas não a situação de pendências de cada sistema, nem mesmo os aspectos e detalhes de prontificação e de fiscalização da construção e montagem. Estes pontos justificaram a opção pela contratação direta da subcontratada principal da KBR para os trabalhos de conversão do navio, integração e comissionamento da P-48, consoante se observa do DIP ENGENHARIA 459/2004, o qual autorizou a mencionada contratação.

Com a formalização da negociação com a Fels Setal S.A., o valor a maior em relação ao contrato da P-43, com a UTC Engenharia S.A., correspondeu a 11%, considerado de interesse e aceitável, conforme consta do relatório da Comissão de Negociação.

Os fatos que se sucederam e o transcorrer dos trabalhos a bordo, comparativamente, com P-43 e P-48, confirmam o acerto da decisão, ou seja, embora saindo do estaleiro cerca de 2 meses após a saída da P-43, a P-48 ultrapassou a P-43 na prontificação e partida dos sistemas, o que ocorreu quando da finalização da preparação dos compressores de exportação de gás (conclusão do sistema de compressão de gás), com os trabalhos fluindo com maior facilidade, sem perda de tempo para curva de aprendizado da situação herdada da KBR'.

Avaliação Preliminar: Não é possível aceitar a alegação de que a prontificação e partida dos sistemas da plataforma P-48 foi muito mais acelerada do que na plataforma P-43 por mérito da contratada Keppel Fels S.A., e que o fato comprovaria o acerto da decisão acerca da contratação direta por inexigibilidade (justificativas às fls. 113/126, anexo 3).

Como a própria Petrobras afirmou, a situação de pendências nos sistemas de cada plataforma, bem como os aspectos e detalhes de prontificação e de fiscalização da construção e montagem não eram similares. Ora, se os problemas enfrentados em uma e outra plataformas foram diferentes, é natural que o tempo gasto para saná-los fosse diferente, como ocorre, principalmente, na fase de comissionamento.

Também não se sustenta a alegação de que a expectativa de economia do tempo que seria gasto para o aprendizado da situação herdada da KBR justificaria a contratação direta por inexigibilidade, por absoluta falta de amparo legal. A regra é a licitação e a inexigibilidade somente pode ser utilizada quando demonstrada a inviabilidade de competição. No caso concreto, a competição era possível, daí a ilegalidade do ato decisório.

Com efeito, a Petrobras, em uma visão puramente empresarial, objetivou, realmente, o início da produção da P-48 no menor espaço de tempo possível e, por isso, contratou a Keppel Fels por inexigibilidade, contudo, não comprovou a inviabilidade de competição.

Embora houvesse a probabilidade de os serviços serem executados em tempo inferior ao de uma contratação similar, já que a contratada conhecia a plataforma P-48, isso não significa, necessariamente, que houve economicidade no ato que optou pela inexigibilidade. Seria perfeitamente possível que uma outra empresa executasse todos os serviços com igual ou maior competência, no mesmo tempo gasto pela Keppel Fels, a preços menores, caso a licitação tivesse sido realizada.

Ante o exposto, rejeitamos as justificativas preliminares apresentadas e propomos a audiência dos responsáveis pela contratação direta irregular.

IRREGULARIDADE Nº 21

Classificação: GRAVE COM CONTINUIDADE

Tipo: Ausência, no edital, de critério de aceitabilidade de preços máximos

Área de Ocorrência: Nº Contrato 08010009271052

Descrição/Fundamentação: Na contratação direta por inexigibilidade da empresa KEPPEL FELS, em 7/1/2005, para finalizar os serviços de construção e montagem, comissionamento, partida e pré-operação da plataforma P-48, não foram definidos critérios de aceitabilidade dos preços unitários (anexo 3).

Analisando a planilha de preços (fls. 37/41, an. 3), verifica-se que os itens genéricos de planilha nº 1, 2, 3 e 4 são subdivididos em vários outros itens específicos (1.1, 1.2, 1.3 etc.), cada qual com seu respectivo preço unitário, e, em sua maioria, utilizam a unidade de medida homens-hora (hh).

Ocorre que, ante a ausência de critério de aceitabilidade dos preços unitários, diversos valores da Planilha de Preços Unitários (PPU) ultrapassavam os preços de referência da Petrobras para os respectivos itens específicos, ou seja, a contratação levou em consideração apenas o valor global da proposta.

O valor original do contrato foi de R$ 24.099.968,91 (vinte e quatro milhões, noventa e nove mil, novecentos e sessenta e oito reais e noventa e um centavos), posteriormente alterado para R$ 41.043.911,11 (quarenta e um milhões, quarenta e três mil, novecentos e onze reais e onze centavos), após a assinatura do Aditivo nº 2 (fls. 91/93, an. 3).

Com efeito, cada um dos preços de referência da estimativa da Petrobras (ajudante, almoxarife, caldeireiro etc.) representa o valor máximo que a companhia se predispõe a pagar pelo hh de um determinado profissional, acima do qual a contratação seria considerada antieconômica, salvo se a própria Petrobras reconhecesse, fundamentadamente, a subavaliação de seu preço de referência em relação ao preço real de mercado.

O fato de os preços de alguns itens específicos estarem abaixo da estimativa da Petrobras não autoriza a contratada a praticar preços de outros itens específicos acima do respectivo preço de referência, salvo quando comprovada a subavaliação na estimativa de preços feita pela companhia.

Assim, a não-observância desse critério permite o chamado jogo de planilha, mediante o aumento das quantidades dos itens cujos preços estejam acima da estimativa e/ou diminuição dos que estejam abaixo dela.

Ressalte-se, ainda, que o valor total realizado e pago com base na PPU da KEPPEL FELS ficou acima da estimativa da Petrobras, já considerada a margem de erro padrão (10%) utilizada pela companhia em diversos contratos similares, o que será detalhado em irregularidade específica.

Por fim, concluímos pela ilegalidade e antieconomicidade do ato de gestão que aprovou a celebração de contrato com valores de itens específicos da PPU acima da estimativa da Petrobras sem a devida justificativa.

É recomendável o prosseguimento da obra ou serviço? Sim.

Justificativa: O contrato encontra-se encerrado.

Esclarecimentos Adicionais:

Manifestação do Órgão/Entidade: Apresentada em conjunto com a irregularidade nº 17.

Avaliação Preliminar: ratificamos, integralmente, a avaliação preliminar da resposta à irregularidade nº 17, em que refutamos todos os argumentos apresentados pela Petrobras.

Destarte, tendo em vista que as justificativas preliminares não elidiram a irregularidade, serão promovidas as medidas necessárias ao saneamento dos autos e à oitiva dos responsáveis em processo apartado.

IRREGULARIDADE Nº 22

Classificação: GRAVE COM CONTINUIDADE

Tipo: Acréscimo do valor contratual superior ao limite legal

Área de Ocorrência: Nº Contrato 08010009271052

Descrição/Fundamentação: O valor original do contrato assinado em 7/1/2005 com a empresa KEPPEL FELS Brasil S/A (anexo 3) foi de R$ 24.099.968,91 (vinte e quatro milhões, noventa e nove mil, novecentos e sessenta e oito reais e noventa e um centavos). Em 26/7/2005, o Aditivo nº 2 aumentou em 70,31% (R$ 16.943.942,20) o valor contratual, que passou a ser de R$ 41.043.911,11 (quarenta e um milhões, quarenta e três mil, novecentos e onze reais e onze centavos), portanto, acima do limite de 25% previsto na Lei nº 8.666/1993 e no Regulamento Sim.plificado de Licitações e Contratos da Petrobras (Decreto nº 2.745/1998).

A alteração contratual alicerçou-se na autorização contida no Documento Interno do Sistema Petrobras, DIP Engenharia nº 290, de 12/7/2005 (fls. 141/145, an. 3), do qual extraímos as principais justificativas para a celebração do Aditivo nº 2: (i) subavaliação das quantidades originalmente previstas, em face de informações incorretas da empresa KBR, responsável pela construção da

plataforma P-48; (ii) realização de serviços extras, como, p. ex., recuperação de alguns sistemas críticos, em decorrência de deterioração precoce (sistema de diesel e sistema hidráulico de válvulas).

Analisando os documentos coligidos durante a auditoria, não conseguimos atestar a alegada imprevisibilidade dos fatos para justificar a assinatura do aditivo nº 2 em valor muito acima do limite legal, sendo necessários esclarecimentos adicionais que comprovem a incorreção nas informações prestadas pela KBR e a deterioração precoce dos sistemas, hipótese em que o erro da estimativa inicial seria considerado escusável, legitimando a alteração contratual.

É recomendável o prosseguimento da obra ou serviço? Sim.

Justificativa: O contrato encontra-se encerrado.

Esclarecimentos Adicionais: Contrato (fls. 1 a 30 do Anexo 3); DIP ENGENHARIA n° 290/2005 (fls. 141 a 145 do Anexo 3); e Aditivo 2 (fls. 91 a 98 do Anexo 3).

Manifestação do Órgão/Entidade: não houve manifestação específica para esta irregularidade, sendo mencionado pela entidade que os esclarecimentos trazidos para o contrato com a UTC (irregularidade 18) aproveitariam a este ponto.

Avaliação Preliminar: Os argumentos conceituais mencionados na defesa, referentes ao contrato com a UTC, não elidem a irregularidade, pois não foi apresentada qualquer prova da incorreção nas informações prestada pela KBR, tampouco da deterioração precoce dos sistemas.

Propõe-se a realização de audiência em processo apartado, no qual se tratarão as demais irregularidades relativas a este contrato.

IRREGULARIDADE Nº 23

Classificação: GRAVE COM CONTINUIDADE

Tipo: Superfaturamento

Área de Ocorrência: Nº Contrato 08010009271052

Descrição/Fundamentação: Considerando-se as quantidades efetivamente realizadas e a margem de erro padrão (10%) utilizada pela Petrobras em diversos contratos similares, verificamos que, no Contrato com a empresa KEPPEL FELS para finalizar os serviços de construção e montagem, comissionamento, partida e pré-operação da plataforma P-48, o valor total pago com base na Planilha de Preços Unitários (PPU) foi superior ao que seria pago caso fosse observada a estimativa da Petrobras, caracterizando superfaturamento, o qual pode ser calculado da seguinte forma:

Valor Petrobras x Qtde Prevista = 33.560.943,39

Valor PPU x Qtde Prevista = 39.135.919,01

Diferença Inicial = 5.574.975,62

Cálculo do Débito sem Margem de Erro de 10%:

Valor Petrobras x Qtde Realizada: 34.614.056,69

Valor PPU x Qtde Realizada: 40.258.595,96

DÉBITO (Diferença Final): 5.644.539,27

Cálculo do Débito com Margem de Erro de 10%:

Valor Petrobras x Qtde Realizada: 38.075.462,36 (1,1 x 34.614.056,69)

Valor PPU x Qtde Realizada: 40.258.595,96

DÉBITO (Diferença Final): 2.183.133,60

O valor pago a KEPPEL FELS foi R$ 5.644.539,27 (cinco milhões, seiscentos e quarenta e quatro mil, quinhentos e trinta e nove reais e vinte e sete centavos) acima do valor de referência da Petrobras.

Em uma visão conservadora, considerando uma margem de erro de 10% na estimativa da Petrobras, prática rotineira na companhia, o DÉBITO é de R$ 2.183.133,60.

É recomendável o prosseguimento da obra ou serviço? Sim.

Justificativa: O contrato encontra-se encerrado.

Esclarecimentos Adicionais:

Os preços de referência utilizados na estimativa da Petrobras foram idênticos aos estabelecidos na licitação (convite) de serviços similares realizados na plataforma P-43, na qual se sagrou

vencedora a empresa UTC ENGENHARIA S/A, por um valor global 4,87% inferior à estimativa da Petrobras.

No entanto, no contrato com a KEPPEL FELS, foram gastos R$ 5.644.539,27 (cinco milhões, seiscentos e quarenta e quatro mil, quinhentos e trinta e nove reais e vinte e sete centavos) acima do valor estimado pela Petrobras, o que representa um acréscimo de cerca de 16,31% em relação à estimativa da estatal, considerando-se as quantidades efetivamente realizadas.

Considerando-se a margem de erro padrão para as estimativas da Petrobras (10%), utilizada pela estatal em diversos contratos similares, concluímos pela existência de um DÉBITO no valor originário de R$ 2.183.133,60 (dois milhões, cento e oitenta e três mil, cento e trinta e três reais e sessenta centavos), resultante da diferença entre 1,1 x (Valores Estimados pela Petrobras x Quantidades Realizadas) versus (Valores utilizados pela KEPPEL FELS x Quantidades Realizadas), conforme memória de cálculo em anexo.

Manifestação do Órgão/Entidade: Apresentada em conjunto com a irregularidade nº 19.

Avaliação Preliminar: De início, ratificamos a análise dos argumentos comuns descritos na resposta preliminar à irregularidade nº 19, relativa ao contrato nº 0801.000.6262.04-2, firmado com a UTC Engenharia S/A.

Quanto ao débito existente no presente contrato celebrado com a Keppel Fels (anexo 3), não utilizamos, para seu cálculo, o método do desconto, porque o valor contratado estava mais elevado do que a estimativa da Petrobras (fl. 110, anexo 3). Assim, calculamos o superfaturamento da forma abaixo descrita.

Tomamos a estimativa da Petrobras como parâmetro, aplicando-se-lhe a margem de erro padrão utilizada pela companhia (10%). Em seguida, verificamos a diferença entre o total gasto com base nos preços da PPU da Keppel Fels e o valor que seria gasto com base naquela estimativa, devidamente ajustada com a margem de erro, onde concluímos pela existência de superfaturamento, no valor original de R$ 2.183.133,60 (dois milhões, cento e oitenta e três mil, cento e trinta e três reais e sessenta centavos).

Destarte, tendo em vista que as justificativas apresentadas pela Petrobras não se mostram eficazes para elidir o débito apurado, ratificamos o cálculo efetuado às fls. 107/110, anexo 3, e propomos formação de processo apartado, com a devida citação dos responsáveis.

IRREGULARIDADE Nº 24

Classificação: OUTRAS IRREGULARIDADES

Tipo: Deficiência de projetos

Área de Ocorrência: Nº Contrato: 08010027945062

Descrição/Fundamentação: Em 19/12/2006, a Petrobras contratou diretamente, por meio do instrumento nº 08010027945062, a Engevix Engenharia S.A. para prestação de serviços de desenvolvimento do projeto executivo, fornecimento de equipamentos, arruamento e pavimentação, montagem eletromecânica, condicionamento, assistência técnica à Pré-Operação, partida e operação assistida para a ampliação da capacidade de processamento da unidade de tratamento de gás de Cacimbas - UTGC, para o projeto Peroá - Fase 2, ES.

Na fórmula de reajustamento de preços, cláusula sexta, considera-se o índice referente a Equipamentos Nacionais para remunerar itens da planilha de serviços II A, em que há apenas custos referentes à prestação de serviços.

Esclarecimentos Adicionais: Contrato nº 0801.0027945.06.2 (fls. 17, Anexo 11).

Manifestação do Órgão/Entidade: A Petrobras informa que a presença do fator que reflete o aumento dos preços de equipamentos na fórmula de reajuste de serviços é justificada pelo fato destes serviços serem compostos principalmente de dois fatores :

a) Mão-de-obra – referente ao trabalho dos profissionais que executarão os diversos serviços;

b) Equipamentos utilizados pela contratada para execução dos serviços de montagem industrial, tais como: guindastes, compressores, empilhadeiras, carretas, caminhão com guincho munck, empilhadeiras, geradores, máquinas de solda, etc.

Como exemplo, podemos citar o serviço de solda que é composto de mão-de-obra do soldador do, do equipamento máquina de solda e, eventualmente de gerador de energia.

Portanto, na execução dos serviços de construção e montagem, sempre se faz necessário o emprego de equipamentos de montagem.

Como a variação do preços da locação ou custo de aquisição destes equipamentos influenciam proporcionalmente no preço dos respectivos serviços, se justifica desta forma a presença deste fator na fórmula de reajuste de serviços de montagem industrial.

Avaliação Preliminar: Considerando a redação contratual constante no item 2.4.1, fls. 10, Anexo 1, acerca do dever da contratada em fornecer todos os equipamentos de construção e/ou montagem e máquinas que sejam necessários à execução dos serviços, e observando o prescrito na letra c, Anexo I, Memorial Descritivo, fls. 46, Anexo 11, no que diz respeito à previsão de máquinas nos serviços de descarregamento e utilização de equipamentos e ferramental nos serviços de montagem eletromecânica, entende-se ser razoável a inclusão do coeficiente E da fórmula correspondente ao valor definitivo do índice de preços dos Equipamentos Nacionais dado pela revista FGV cálculo de reajustamento dos preços da planilha de serviços, fls. 17/18, Anexo 1.

IRREGULARIDADE Nº 25

Classificação: GRAVE COM CONTINUIDADE

Tipo: Contratação sem a regular licitação

Área de Ocorrência: Nº Contrato 08010015577052

Descrição/Fundamentação: Para o início da produção de óleo leve do campo de Golfinho, a Petrobras precisava cumprir as exigências da ANP, relacionadas à limitação da quantidade de gás a ser queimada na produção de petróleo.

O sistema inicialmente projetado era denominado de sistema antecipado – UTGC, tendo sido contratada, mediante convite, a empresa ENGEVIX, em 27/9/2005, contrato n° 08010015577052.

Esse sistema, contudo, não ia ficar pronto para o início da produção de óleo no tempo desejado pela estatal. Em razão disto a Petrobras tentou com a ENGEVIX a realização de um plano de aceleração para a execução dos serviços. Depois de já iniciada essa aceleração, a contratada informou que o seu valor seria de R$ 39.797.140,00.

A Petrobras considerou tal proposta economicamente inviável e como nova opção, previu um outro sistema de tratamento de gás, denominado de sistema pré-antecipado, e apresentou à ENGEVIX uma proposta para realizá-lo. Esse sistema não estava previsto no contrato original.

Para fazer frente à alegada urgência de escoamento do gás do campo de Golfinho, os serviços para construção do sistema pré-antecipado prescindiram de cobertura contratual, contrariando, assim, a determinação constante no item 9.2.3 do Acórdão nº 390/2004-Plenário, o qual prescreve que a estatal se abstenha de realizar obras, serviços ou compras sem o devido amparo contratual.

Com vistas a promover a formalização dos serviços executados, a estatal, em 28/2/2007, firmou com a ENGEVIX, instrumento particular de transação extrajudicial no valor total de R$ 10.387.411,52, sendo R$ 1.860.159,36, referente aos custos do sistema pré-antecipado não contemplados no instrumento contratual em vigência, e R$ 8.527.252,16 relacionados aos esforços de antecipação dos serviços previstos no escopo contratual.

Afora o questionamento sobre a legalidade de se promover cobertura contratual a posteriori, mediante a realização de transação extrajudicial, constata-se que a Petrobras contratou verbalmente a ENGEVIX, sem a realização de procedimento licitatório, sem que restassem provadas a caracterização de emergência ou a inviabilidade de competição.

É recomendável o prosseguimento da obra ou serviço? Sim.

Justificativa: A obra já se encontrava concluída à época da realização desta fiscalização.

Esclarecimentos Adicionais:

Instrumento Particular de Transação Extrajudicial, fls. 296, Anexo 9, Volume 1; Comunicação da Diretoria Executiva, fls. 121, Anexo 9.

Manifestação do Órgão/Entidade: Não houve manifestação.

Avaliação Preliminar: Não obstante a falta de manifestação da entidade, ante os elementos que constam dos autos, entendemos ser necessária a revisão de alguns questionamentos. Tendo em vista a natureza dos serviços que foram realizados – sistema antecipado de tratamento de gás e antecipação de serviços firmados no contrato com a Engevix – consideramos pertinente a manutenção da referida empresa como executora.

No entanto, não restou justificada sua realização sem cobertura contratual e a sua posterior inclusão em transação extrajudicial, sem qualquer demonstração da adequabilidade e aderência deste instrumento aos normativos legais aplicáveis.

*Assim, propõe-se a audiência do Sr. José Orlando Melo de Azevedo, pela execução de obra sem respaldo contratual, contrariando a determinação contida no item 9.2.3 do Acórdão 390/2004-TCU-Plenário, e pela utilização, **a posteriori**, de instrumento jurídico não aderente às previsões legais aplicáveis para sua validação.*

IRREGULARIDADE Nº 26

Classificação: GRAVE COM CONTINUIDADE

Tipo: Ausência de planilha orçamentária de quantitativos e preços unitários referentes ao projeto básico e/ou executivo

Área de Ocorrência: Nº Contrato 08010015577052

Descrição/Fundamentação: No relatório da comissão de negociação relativa à transação extrajudicial do contrato em comento, há a informação que a contratada, diante da prioridade dada pela estatal para conclusão do sistema pré-antecipado, passou a executar os serviços concomitantemente ao desenvolvimento do projeto e à aquisição dos materiais, sem que houvesse negociação prévia dos custos inerentes à obra realizada, nem formalização de instrumento contratual, resultando em quantificação dos valores envolvidos somente após a execução dos serviços.

Ante a ausência de planilha orçamentária de quantitativos e preços unitários referentes aos serviços não há como verificarmos, apenas com base documental, quais os serviços efetivamente executados por conta do acordo extrajudicial.

Não houve uma fiscalização in loco desta obra de modo que pudéssemos avaliar a ocorrência de pagamento de serviços em duplicidade, pois alguns serviços podem ser comuns aos dois sistemas, e assim podem ter sido pagos tanto à conta do contrato original, como à conta do acordo extrajudicial.

É recomendável o prosseguimento da obra ou serviço? Sim.

Justificativa: A obra já estava concluída à época desta inspeção.

Esclarecimentos Adicionais: DIP ENGENHARIA/IEEPT/IEES 63/2006, fls. 128, Anexo 9.

Manifestação do Órgão/Entidade: não houve manifestação.

Avaliação Preliminar: a equipe mantém a irregularidade apontada, propondo pela audiência do Sr. José Orlando Melo de Azevedo, por ter realizado obra que deu origem à Transação Extrajudicial referente ao contrato nº 08010015577052, sem orçamento detalhado em planilhas que expressassem a composição de todos os seus custos unitários, conforme determinado no item 5.2.1 'c' do Decreto nº 2.745/1998, e no art. 7º, § 2º, inciso II, e art. 40, § 2°, inciso II, da Lei nº 8.666/1993.

IRREGULARIDADE Nº 28

Classificação: GRAVE COM CONTINUIDADE

Tipo: Contrato com cláusula de vigência indeterminada

Área de Ocorrência: Nº Contrato: 160.2.074.03-6

Descrição/Fundamentação: Inicialmente, consideramos oportuno fazer alguns comentários acerca da denominada família de contratos de construção e montagem, na qual se insere o contrato celebrado com a Construtora Norberto Odebrecht S/A (CNO), ora sob exame.

A Unidade de Exploração e Produção da Bacia de Campos (UN/BC) iniciou, em 2002, procedimento licitatório, na modalidade convite, para a contratação dos serviços de construção e montagem industrial em plataformas dos Ativos de Produção Marlim, Ativo de Produção Norte, Ativo de Produção Sul e Ativo de Produção Albacora, conforme se depreende do DIP E&P-SSE n° 629/2002, de 6/11/2002.

Os procedimentos licitatórios e os respectivos contratos foram iguais para os quatro ativos de produção, seguindo uma padronização decorrente das recomendações do Grupo de Trabalho de Terceirização e do cumprimento ao Plano de Melhoria de Desempenho de Fornecedores da Petrobras, que visava contratos de longo prazo, com escopo abrangente, utilização de indicadores de performance padronizados, cláusulas e metas que exigissem das contratadas qualificação e certificação de seu pessoal em percentuais crescentes ao longo do contrato, exigência de escolaridade mínima dos empregados, bem como maior rigor nos requisitos de Segurança, Meio Ambiente e Saúde - SMS.

Como resultado, foram contratadas quatro empresas, uma para cada ativo, cujos contratos são conhecidos, na Petrobras, como 'família de contratos de construção e montagem' da UN/BC. Em seguida, seguindo a mesma padronização, foram firmados mais três contratos para a UN/BC, dois para a UN/RIO e um para a UN/ES.

Portanto, na UN/BC, a chamada 'família de contratos' é formada por oito contratos, dois firmados com o Consórcio PCP/Engevix, um para o Ativo de Marlim e outro para o Ativo de Albacora, um com a empresa Mendes Júnior Trading e Engenharia S/A para o Ativo Norte, um com a Construtora Noberto Odebrecht S/A para o Ativo Sul, um com a empresa TECHINT S/A, também para o ativo Marlim, todavia para plataformas diferentes das contratadas com o Consórcio PCP/Engevix, um com a UTC Engenharia S/A para o Ativo Centro, e dois outros não identificados na auditoria.

Os referidos contratos foram objeto de aditivos contratuais, um dos quais comum a todos eles, o qual resultou de pleitos das contratadas, discutidos por um Comitê Diretivo, constituído por membros da Associação Brasileira de Engenharia Industrial - ABEMI e representantes da Petrobras, conforme se observa na Ata da 1ª Reunião do Comitê, realizada em 30/3/2005, na cidade de São Paulo, a qual mereceu aprovação do Jurídico da Petrobras, mediante DIP JURÍDICO/RJ-BC nº 4182/05, de 25/8/2005.

Houve, ainda, um segundo aditivo comum a quatro dos oito contratos, quais sejam, contratos n° 160.2.074.03-6, 160.2.075.03-9, 160.2.2020.04-6 e 160.2.049.04-1, firmados com as empresas Construtora Noberto Odebrecht S/A (CNO), Consórcio PCP/Engevix, TECHINT S/A e UTC Engenharia S/A., que visava a execução, emergencial, de serviços nas obras de construção da Plataforma P-50, mediante o fornecimento de, aproximadamente, 400 (quatrocentos) profissionais, pelo prazo de 30 (trinta) dias, com possível prorrogação por mais 30 (trinta) dias, conforme o DIP UN/RIO nº 22/2006.

Dos oito contratos citados, sob a jurisdição da Unidade de Negócios Bacia de Campos (UN/BC), trataremos, na presente processo, apenas do contrato firmado com a Construtora Noberto Odebrecht S/A (CNO), observando, contudo, que as irregularidades, de regra, são comuns a todos eles e, quando não o forem, faremos a devida observação.

Irregularidade: Cláusula de prorrogação da vigência contratual por tempo indeterminado.

Conforme o item 4.1.1 da cláusula quarta do contrato, o prazo para a realização dos serviços é de 1826 (um mil, oitocentos e vinte e seis) dias corridos, contados a partir da data constante da primeira autorização de serviço (AS) emitida pela Petrobras.

Por sua vez, o item 4.2 estatui que, por mútuo acordo, as partes poderão prorrogar o prazo contratual, por meio de aditivo, havendo dotação orçamentária, desde que a Petrobras notifique a contratada, por escrito, dessa sua intenção com uma antecedência mínima de 60 (sessenta) dias da data do termo final do prazo.

Dos dispositivos acima, observa-se que os contratos foram firmados com prazo de vigência de 60 (sessenta) meses, prazo máximo admitido pela Lei 8.666/1993 para os contratos de prestação de serviços de duração continuada (art. 57, inciso II). À vista da omissão do Decreto nº 2.745/1998 quanto à duração dos contratos, temos que tal questão estaria regida pela Lei nº 8.666/1993. Assim, não há respaldo legal para que a prorrogação do prazo contratual, prevista no item 4.2 da cláusula quarta do contrato.

Acrescente-se, ainda, que, embora não conste expressamente no questionado Decreto n° 2.745/1998 qualquer restrição ao prazo de vigência dos contratos firmados pela Petrobras, a validade do item 4.2 da cláusula quarta do contrato em apreço seria questionável, pois o comando não contempla nenhuma restrição a futuras prorrogações de prazo contratual. Destarte, caberia a interpretação de que o contrato poderia ter vigência indeterminada, haja vista a possibilidade de ser aditivado inúmeras vezes, por qualquer prazo, desde que haja dotação orçamentária. Aliás, dotação sempre haverá, pois o PT se refere a um objeto contínuo, qual seja, obras de manutenção e recuperação dos sistemas de produção de óleo e gás da Região Sudeste.

É recomendável o prosseguimento da obra ou serviço? Sim.

Justificativa: O contrato é utilizado para os serviços de manutenção nas plataformas, serviço este que não pode ser paralisado.

Esclarecimentos Adicionais:

Contrato 160.2.074.03-6 Anexo 8

Manifestação do Órgão/Entidade: A Petrobras alega que a questão de fundo é a aplicabilidade da Lei n° 8.666/1993, pois o Decreto n° 2.745/1998, cuja utilização já foi permitida por várias liminares concedidas pelo STF, não prevê nenhuma restrição a futuras prorrogações do prazo contratual, como reconhecido pela própria equipe de auditoria.

Informa, ainda, que em nenhum dos oito contratos que compõem a Família de Contratos de C&M foi aplicado o item 4.2 da Cláusula Quarta que estatui a prorrogação.

Avaliação Preliminar: A par do questionamento sobre a aplicabilidade ou não da Lei n° 8.666/1993 ou do Decreto n° 2.745/1998, mantém-se a irregularidade sobre a vigência indeterminada dos contratos que compõem a Família de Contratos de C&M, haja vista que o item 4.2 da cláusula quarta não impõe qualquer restrição a futuras prorrogações, de modo que os contratos podem ser prorrogados indefinidamente, o que implicaria em burla à licitação, que é a regra para as contratações efetuadas pelo Poder Público.

Quanto à não utilização da cláusula de prorrogação, é natural que assim seja, já que os contratos ainda não completaram o prazo de 60 meses, o que não significa que a Petrobras não pretenda prorrogá-los.

Não elidida a irregularidade, os responsáveis serão ouvidos em audiência, que será promovida em processo apartado dos presentes autos.

IRREGULARIDADE Nº 29

Classificação: GRAVE COM CONTINUIDADE

Tipo: Execução/pagamento de serviços não previstos no contrato

Área de Ocorrência: Nº Contrato: 160.2.074.03-6

Descrição/Fundamentação: Aditivos contratuais com efeitos retroativos.

A Unidade de Negócios Bacia de Campos (UN/BC) promoveu um aditivo contratual, conhecido como aditão, contemplando diversas alterações com efeitos financeiros retroativos.

A Petrobras, reiteradamente, vem efetuando aditivos contratuais com efeitos retroativos, promovendo, inclusive, aditivos que alteram a vigência de aditivos anteriores, como se observa no item 2.20 do aditivo 2 do contrato celebrado com a Construtora Norberto Odebrecht S/A (CNO), cujo teor reproduz-se a seguir:

Item 2.20. Fica alterada a vigência do aditivo n° 001, passando a mesma a retroagir à data da assinatura do contrato.

Também foi incluso, retroativamente à data da assinatura do contrato, o ressarcimento de plano de saúde para os empregados das empresas prestadoras de serviços, por meio do item 2.13 e 3.1 do aditivo 2, firmado em 26/9/2005.

O DIP SMS n° 268/2004, de 12/11/2004, propôs que a partir das novas licitações fosse exigido, contratualmente, plano de saúde para os empregados das empresas prestadoras de serviços e que, para os contratos em andamento, cada Área de Negócio (AN), AS ou empresa Controlada do sistema

Petrobras definisse a possibilidade de tal exigência, por meio de renegociação. A Diretoria Executiva (DE) aprovou essa proposição, conforme Ata DE nº 4.506, item 9, de 16.12.2004.

O contrato com a empresa Odebrecht foi firmado em 18/7/2003 e, portanto, estava em andamento por ocasião da deliberação da Diretoria. Assim sendo, a inclusão de cláusula estabelecendo a obrigatoriedade de plano de saúde para os empregados era facultativa.

Todavia, considerando que a aprovação da DE para tal previsão só se deu em 16/12/2004, a faculdade para a inclusão de plano de saúde não poderia estabelecer esta obrigatoriedade anteriormente àquela data. Aliás, sequer poderia retroagir à data anterior a da assinatura do aditivo, pois se trata de criação de uma obrigação nova , com efeitos financeiros ***ex nunc****.*

O ressarcimento dessa nova obrigação foi calculado com base na diferença entre os custos efetivos mensais com plano de saúde dos empregados da contratada e o valor correspondente a 1/60 avos do montante previsto para gastos com assistência médica em seu DFP, mediante a apresentação de documentos comprobatórios das despesas realizadas e a emissão da correspondente nota fiscal de serviços pela contratada.

O item 2.6 do aditivo 2 incluiu, ainda, com vigência retroativa ao início do contrato, a previsão de ressarcimento de custos quando houver desmobilização temporária com desembarque por problemas imputáveis à Petrobras, calculado conforme tabela de equivalência 1 (1 US ***onshore****). Observe-se que esse ressarcimento era expressamente vedado pelo item 1.4.3 do anexo II - Eventuais do contrato original, de onde se conclui que esse custo operacional estava incluído no preço contratado.*

Destaque-se, inclusive, que, nos termos do contrato original, as paralisações das frentes de trabalho nas plataformas, por problemas imputáveis à Petrobras, tinham seus custos ressarcidos no valor de 0,5 US ***offshore*** *para cada US calculada pela tabela de equivalência 1.*

Comparando-se as duas formas de ressarcimento, constata-se que o pagamento no caso de desembarque é maior do que no caso de paralisação da frente de trabalho mantendo-se a equipe embarcada, pois 1 (uma) US ***onshore*** *é maior do que 0,5 US* ***offshore*** *(=0,75 US* ***onshore****), critério, a nosso ver, incoerente e antieconômico, uma vez que o profissional embarcado implica um custo maior para a contratada do que aquele que se encontra em terra parado.*

Também foi alterado, retroativamente, o ressarcimento devido ao não-embarque em razão da troca de transporte por defeito de embarcação. Nos termos originais do contrato, somente era devido o pagamento relativo ao dia de embarque, independentemente do total de dias de adiamento do transporte, regra que se mostrava razoável. Com a assinatura do aditivo 2, esse ressarcimento passou a ser referente ao total de dias do adiamento.

Com efeito, as propostas apresentadas durante a licitação contemplavam todos os custos operacionais, calculados com base em regras pré-definidas, divulgadas a todos os interessados em participar do certame. A alteração dessas regras durante a execução contratual apenas criou nova benesse para a Contratada, com o objetivo de desonerá-la de um custo que, inicialmente, anuiu em arcar, o qual inseriu em seu preço de oferta.

A interpretação lógico-sistemática das normas contratuais originais leva-nos a afirmar, categoricamente, que todos os custos pela desmobilização com desembarque e pelo período complementar de espera do embarque estavam embutidos no preço contratado, afigurando-se, portanto, ilegais os ressarcimentos efetuados em desacordo com as regras inicialmente ajustadas.

Ante o acima exposto, concluímos:

a) o ressarcimento de despesas com plano de saúde dos empregados da Contratada anteriores à data de assinatura do respectivo aditivo contratual foi ilegal, por se tratar de obrigação nova criada pela Petrobras, cujo pagamento é exigível com efeitos não-retroativos; e

b) as alterações contratuais visando ao ressarcimento da desmobilização temporária com desembarque por problemas imputáveis à Petrobras e do período integral de adiamento do embarque por defeito de embarcação foram ilegais, porquanto seus custos operacionais estavam inseridos no preço contratado.

É recomendável o prosseguimento da obra ou serviço? Sim.

Justificativa: O contrato é utilizado para os serviços de manutenção nas plataformas, serviço que pela sua natureza não pode ser paralisado.

Esclarecimentos Adicionais:

Aditivo 2 do Contrato n° 160207403-6 fls. 386 a 398; Ata da ABEMI fl. 32 do Anexo 5; Ata da Diretoria Executiva fl. 36 do Anexo 5 e DIP Jurídico/RJ-BC fls. 47 a 50 do Anexo 5.

Manifestação do Órgão/Entidade: A Petrobras informa que, por ocasião do convite para a contratação da Família de contratos, não havia a exigência de disponibilização de plano de saúde para os empregados das contratadas. A partir da proposição DIP SMS n° 268/2004, aprovada pela Diretoria Executiva, conforme Ata DE n° 4.506 de 16/12/2004, ficou definido que fosse exigido contratualmente plano de saúde para todos os empregados nas futuras licitações, e para os contratos em andamento, cada área de negócio definisse a possibilidade de tal exigência, por meio de renegociação. Essa decisão corporativa da Petrobras é amparada na sua política de responsabilidade social, que visa garantir proteção a toda força de trabalho da empresa, razão pela qual o procedimento adotado foi correto.

Quanto ao ressarcimento da desmobilização temporária com desembarque por motivos imputáveis à Petrobras, ela afirma a legalidade do procedimento adotado, mas se reserva ao direito de se manifestar posteriormente, tendo em vista a complexidade da matéria.

Avaliação Preliminar: As alegações trazidas pela Petrobras não elidem as irregularidades, pois não apresentam discussão sobre a matéria, restringindo-se apenas a afirmarem a legalidade dos procedimentos.

Não elidida a irregularidade, serão promovidas medidas para o saneamento dos autos e serão ouvidos os responsáveis em processo apartado.

IRREGULARIDADE Nº 30

Classificação: GRAVE COM CONTINUIDADE

Tipo: Demais irregularidades graves na administração do contrato

Área de Ocorrência: Nº Contrato: 160.2.074.03-6

Descrição/Fundamentação: A filosofia desses contratos padrão é a prestação de serviços, por meio da execução de um projeto e um planejamento, como se cada solicitação de estudo de projeto (SEP) emitida pela Petrobras fosse um ***lump sum*** *específico. Ou seja, a premissa básica é a execução de serviços planejáveis, mediante o pagamento de unidades de serviço (US) e não pelo pagamento de homem-hora (hh). Para tal, o contrato é composto de várias planilhas de preços unitários (PPUs) referentes aos diversos serviços a serem prestados.*

Todavia, diante da possibilidade de surgirem serviços imprevistos, não planilhados em itens da PPU, ou serviços emergenciais, que necessitem de pronto atendimento, o contrato prevê a possibilidade de execução de serviços não-planejáveis e de serviços eventuais, respectivamente.

Para atender a essa demanda, constam do escopo contratual itens de planilha para 'serviços eventuais diversos', códigos 5.419.903 e 2.412.003, os quais são pagos por unidade de serviço - US. Nos termos do contrato, entende-se por US o trabalho realizado por 1 h de ajudante em horário normal ***onshore****, o que representa serem os serviços eventuais pagos por homem-hora (hh). Conforme o critério de medição e especificação técnica dos serviços eventuais/diversos, anexo II - eventuais, serão pagos com essa rubrica:*

1. a execução de serviços eventuais/diversos, 'não contemplados em planilha de preço unitário', inclusive a remoção de equipamentos com ***Skid*** *e* ***Hood****. Serão medidos por US, em conformidade com as tabelas de equivalência: 1-hh, 2 - reparo de elétrica, e 3- montagem de elétrica, 4- reparo de instrumentação e 5 - montagem de instrumentação;*

2. a implantação de novas tecnologias e melhorias nos serviços de planejamento, projeto de engenharia, preparação para instalação e instalação de modificações e serviços de manutenção industrial; e

3. o planejamento de ASs (autorização de serviços).

Depreende-se, assim, que, se o serviço estiver contemplado na planilha de preços unitários (PPU), chamado de serviço planilhado, ele deveria ser pago a conta de seu item específico de planilha. Não obstante, o que se observa é que a Petrobras tem permitido que os mais diversos tipos de serviços, ainda que planilhados, sejam pagos como eventuais, e, portanto, pagos por hh e não por unidade de medida dos serviços (US).

Na realidade, o que se observa é que a Petrobras trata o valor contratual como uma verba, um valor financeiro a seu dispor, utilizado livremente, sem prévio aditivo para a alterar as quantidades inicialmente previstas e sem a adoção de precauções para evitar sobrepreço ou superfaturamento, em decorrência da ausência de critério de aceitabilidade por preço unitário. Na prática, a Petrobras não verifica se os itens de planilha consumidos a maior estão compatíveis com o preço de mercado, assumindo o risco de efetivar pagamento com sobrepreço.

Verificamos que esse procedimento foi utilizado não só no pagamento pelos serviços executados nas plataformas objeto deste contrato, como também no dos serviços emergenciais executados na P-50.

Conforme já comentado na irregularidade nº 28, a Petrobras executou, emergencialmente, diversos serviços nas obras de construção da Plataforma P-50, à conta dos contratos n° 160.2.074.03-6, 160.2.075.03-9, 160.2.2020.04-6 e 160.2.049.04-1, firmados com as empresas Construtora Norberto Odebrecht S/A, Consórcio PCP/Engevix, TECHINT S/A e UTC Engenharia S/A., conforme proposto pelo DIP UN/RIO nº 22/2006, aprovado pelo DIP Jurídico/RJ-BC nº 4051/06.

Esses serviços foram pagos à conta do item de planilha 5.419.903 - serviços eventuais diversos e, em razão de tal procedimento, ele foi consumido, nos quatro contratos, em quantidade bem superior às estimadas inicialmente previstas pela Petrobras. Porém, não identificamos, durante a auditoria, quaisquer estudos comparativos quanto à economicidade de se enquadrar os serviços como eventuais, pagando-os em hh, em vez de utilizar um item próprio de serviço, hipótese em que seriam pagos em US.

Tampouco se demonstrou a economicidade de tais serviços serem executados à conta daqueles contratos, em vez de ter sido efetivada uma nova contratação, a despeito de qualquer avaliação sobre a responsabilidade do estaleiro Mauá-Jurong pela execução de tais serviços, haja vista ser a empresa contratada para o EPC da P-50.

Some-se a isso o fato de que sobre o valor da US da planilha de eventuais, previsto nos contratos originais, foram aplicados fatores multiplicadores, diferentes para cada um dos quatro contratos supracitados, com a justificativa de que as contratadas deveriam ser remuneradas dos custos decorrentes da mobilização da força de trabalho que se encontrava em Macaé para o local da prestação de serviços (Niterói).

Em razão destes aditivos contratuais, foram gastos R$ 9.059.248,64 à conta do contrato da Construtora Norberto Odebrecht S/A, R$ 3.807.245,39 no contrato do Consórcio PCP/Engevix, R$4.161.711,19 no da TECHINT S/A e R$ 16.301.975,2 no da UTC Engenharia S/A, totalizando um gasto de R$ 45.470.444,43 no item de planilha de serviços eventuais.

Destaque-se que no caso de substituição de serviços sem que haja alteração de valor, quando houver aditivo, este não precisa ser submetido a Diretoria Executiva, cabendo a sua celebração à autoridade que celebrou o contrato original. Tal procedimento parece temerário, considerando o valor das alterações promovidas nos contratos.

Como se vê, a Petrobras transmudou, por completo, a filosofia inicial dos chamados 'contratos padrão de construção e montagem', extrapolando, excessivamente, os quantitativos inicialmente previstos para os itens de planilha eventuais, sem demonstrar a economicidade de sua escolha frente à utilização dos itens de serviço planilhados, tampouco comprovou a economicidade de se desmobilizar o efetivo de mão-de-obra de Macaé para Niterói, em vez de exigir o cumprimento do contrato de EPC da P-50, ou de, excepcionalmente, realizar uma nova contratação.

É recomendável o prosseguimento da obra ou serviço? Sim.

Justificativa: O contrato é utilizado para os serviços de manutenção nas plataformas, serviço que pela sua natureza não pode ser paralisado.

Esclarecimentos Adicionais:

DIP UN/RIO 22/2006 fls. 58 a 60 Anexo 5

DIP JURÍDICO/RJ-BC 4051/2006 fls. 129 a 136 do Anexo 5

DIP UN-RIO/ATP-ABL 14/2006 fls. 137 e 138 do Anexo 5

Manifestação do Órgão/Entidade: Não houve manifestação

Avaliação Preliminar: Não elidida a irregularidade, os responsáveis serão ouvido em audiência, que será promovida em processo apartado.

IRREGULARIDADE Nº 31

Classificação: GRAVE COM CONTINUIDADE

Tipo: Medição/ pagamento de serviços não realizados

Área de Ocorrência: CONTRATO Nº Contrato: 160.2.074.03-6

Descrição/Fundamentação: O aditivo 2 alterou o item 1.1.1 do anexo II - Critério de Medição Geral, cuja redação original era: Serviços de Projetos com respectivo Planejamento. Com a modificação, o item 1.1.1 passou a medir apenas Serviços de Projetos, vindo o seu planejamento a ser pago mediante o item 3.1 e 3.1.1 do Anexo II Critério de Medição e Especificação Técnica dos Serviços Eventuais/Diversos.

Conforme consta do DIP JURÍDICO/RJ-BC nº 4182/05, essa alteração é decorrente de um pleito das contratadas. Elas alegavam que, na ocasião da entrega das propostas, as atividades de planejamento de projeto não estavam contempladas no valor da USRP e eram pagas através de um percentual do valor da Autorização de Serviço (AS) de projeto. Assim, como o contrato previa que o planejamento de ASs seria pago em Unidade de Serviço (US), através dos 1.1 do anexo I PPU Eventuais, não restava dúvidas de que os serviços de planejamento de projeto seriam ressarcidos por US.

Para melhor elucidar a questão, cabe destacar que o contrato prevê 4 tipos de AS (item 6.1.8.3 Anexo II - Geral : AS para execução de Base de Projeto; AS para execução de Projeto Básico; AS para execução de Projeto Executivo e AS para a execução da obra.

Diferentemente do alegado pela contratada, antes do aditivo 2, constava do item 1.1.1 do anexo II - Critério de Medição Geral, literalmente, que o serviço de projeto consistia no projeto com o seu respectivo planejamento. Já o item 1.1.3 do mesmo anexo II, estabelecia, em separado, serviços de planejamento, mas este se referia tão-somente ao planejamento para AS de execução da obra. Este é o planejamento a ser pago em US (item 1.1 do anexo I PPU Eventuais), como está literalmente estabelecido no texto do item 1.1.3 do anexo II - Critério de Medição Geral, não havendo que se confundir com o planejamento da AS de projeto.

Nos termos contratuais, o único planejamento a ser pago em separado, mediante a aplicação do item 3.1 do Anexo II Eventuais, é o planejamento para AS de execução da obra. Para as demais ASs, o planejamento porventura existente está incluso no preço do projeto. Antes do aditivo 2, não existia qualquer referência ao pagamento do planejamento das ASs de projeto em US.

Embora não conste, expressamente, o termo planejamento no item 5.1 do anexo II Critério de Medição - Projeto, o qual define as etapas que formam o serviço de projeto, isso não significa que o seu custo não estava incluído no preço do projeto e não seria pago por unidade de serviço de projeto (USRP), como alegou a contratada, pelos seguintes motivos:

a) o planejamento estava, claramente, estabelecido no critério de medição como um serviço agregado ao respectivo projeto; e

b) consta, na cláusula subsequente, item 5.2, que os projetos emitidos pela contratada seriam pagos de acordo com o nível 5 da EAP básica, sendo 10% na apresentação do respectivo planejamento. Analisando a EAP, observamos que o planejamento do projeto era parte integrante deste.

Se o planejamento não estivesse incluso no próprio preço do projeto, como aduziu a contratada, por que seria pago 10% do valor do projeto por ocasião da apresentação do planejamento? Tal raciocínio levaria a conclusão de que parte do preço do projeto estava sendo paga mesmo antes de iniciados os seus serviços, o que implicaria em prática de pagamento antecipado.

Com a alteração efetivada pelo aditivo 2, o planejamento do projeto passou a ser pago em separado, ao preço de 4% do valor total da AS de projeto. Contudo, continuava-se a pagar 10% do valor do projeto para remunerar o planejamento, de onde concluímos que aqueles 4% representaram um plus indevido.

Portanto, a Petrobras modificou as condições licitatórias e alterou o equilíbrio do contrato, na medida em que aumentou o seu dispêndio sem o acréscimo de qualquer serviço novo ao contrato, pois o planejamento do projeto e a sua remuneração já constavam dos termos contratuais inicias.

É recomendável o prosseguimento da obra ou serviço? Sim.

Justificativa: O contrato é utilizado para os serviços de manutenção nas plataformas, serviço que pela sua natureza não pode ser paralisado.

Esclarecimentos Adicionais:

Aditivo 2 do Contrato n° 160207403-6 fls.386 a 399 Volume 1 Anexo 8

Manifestação do Órgão/Entidade: Não houve manisfestação

Avaliação Preliminar: Não elidida a irregularidade, serão promovidas as medidas necessárias ao saneamento dos autos e serão ouvido os responsáveis em processo apartado.

CONCLUSÃO

O PT analisado no presente FISCOBRAS é composto de diversos empreendimentos, com contratos de grande valor, o que impossibilita a fiscalização de todos os recursos a ele destinados. Assim, a presente auditoria não permite uma visão pormenoririzada da gestão de todos os recursos aplicados no PT.

Pode-se observar, todavia, dos contratos analisados que muitos indícios de irregularidades apurados nesta fiscalização vêm sendo constantemente observados nas auditorias realizadas na Petrobras, como: contratação direta sem a demonstração dos seus pressupostos, com afronta aos princípios constitucionais que norteiam toda Administração Pública; celebração de aditivos contratuais acima do limite de 25% estabelecido tanto na Lei n°8.666/1993, como no Decreto n° 2.745/1998; ausência de critério de aceitabilidade de preços unitários, o que permite jogo de planilha, em consequência, a ocorrência de superfaturamento.

Como descrito na irregularidade 28, a UN/BC realizou 8 contratos de construção e montagem com empresas e valores diversos, porém todos com as mesmas cláusulas. Foram auditados apenas alguns destes contratos, todavia as irregularidades constatadas podem ser vistas em todos eles, haja vista que se repetem em razão da padronização contratual adotada.

Considerando que haverá necessidade de realização de novas diligências, entendemos que a formação de apartado facilitará o saneamento e a tramitação dos autos, uma vez que as irregularidades observadas em contratos distintos, não mais se comunicarão, podendo ser tratadas de forma independente.

Da mesma forma, proporemos a formação de processo apartado, um para o contrato firmado com a UTC Engenharia S/A e outro para a Keppel Fels Brasil S/A, ambos com natureza de tomada de contas especial. Em cada processo serão feitas as audiências e as citações necessárias, pois como também se referem a empresas distintas e a responsáveis diversos, a tramitação em separado tornará mais ágil o saneamento dos autos.

Para os demais contratos, considerando que não se constatou débito e não se vislumbra a necessidade de realização de novas diligências para saneamento, entendemos que todas as audiências podem ser realizadas nos presentes autos de auditoria.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

(...)

Abertura de Novo Processo/Apartado: Natureza: Tomada de contas especial; Contrato n° 0801000626204-2, firmado com a UTC Engenharia S/A , com autorização para realização das diligências necessárias à identificação dos responsáveis, à quantificação do débito e para a realização das audiências e citações.

Abertura de Novo Processo/Apartado: Natureza: Tomada de contas especial. Contrato n° 08010009271052 firmado com a Keppel Fels Brasil S/A, com autorização para realização das diligências necessárias à identificação dos responsáveis, à quantificação do débito e para realização das audiências e citações.

Abertura de Novo Processo/Apartado: Natureza: Relatório de acompanhamento, para tratar dos oito contratos que compõem a chamada 'família de contratos' da UN/BC, dentre eles o contrato n° 160.2.074.03-6 firmado com a Construtora Noberto Odebrecht S/A , com autorização para realização de diligências e de inspeção necessárias à averiguação das irregularidades e quantificação de débitos porventura encontrados.

Audiência de Responsável: Ricardo Abi Ramia da Silva, por ter celebrado o aditivo II, no contrato n° 2200.0010293.05.2, firmado com a empresa ACCENTURE DO BRASIL LTDA., com extrapolação do limite de 25% estabelecido no § 1º do artigo 65 da Lei nº 8.666/1993, e no item 7.2, letra b do Decreto nº 2.745/1998.

Audiência de Responsável: César Luis Palagi, por ter firmado diretamente o Contrato nº 2200.0010293.05.2 com a empresa ACCENTURE DO BRASIL LTDA., sem comprovar a inviabilidade de competição e a singularidade do objeto, conforme disposto nos art. 25 e 26 da Lei de Licitações, e nos itens 2.3 e 2.5 do Decreto nº 2.745/1998.

Audiência de Responsável: José Orlando Melo de Azevedo, por ter autorizado a realização de obra referente ao contrato nº 08010015577052 (ENGEVIX ENGENHARIA S.A.):

- sem amparo contratual, contrariando a determinação contida no subitem 9.2.3 do Acórdão 390/2004-TCU-Plenário e com a utilização de instrumento jurídico (Transação extrajudicial) não respaldado pelas normas legais aplicáveis;

- sem a existência de orçamento detalhado em planilhas que expressassem a composição de todos os seus custos unitários, conforme determinado no item 5.2.I 'c' do Decreto nº 2.745/1998, e nos arts. 2º, 7º, § 2º, inciso II, e o art. 40, § 2°, inciso II, todos da Lei nº 8.666/1993.

Audiência de Responsável: César Luis Palagi, por ter firmado o contrato nº 22000010293052 com a empresa ACCENTURE DO BRASIL LTDA., com inclusão da taxa cambial na fórmula de reajuste, item 6.1, tendo em vista a vedação de reajuste contratual vinculada a moeda estrangeira, conforme disposto na Lei nº 10.192, art. 1º, parágrafo único, c/c art. 6º da Lei nº 8.880/1994.

Audiência de Responsável: Ricardo Abi Ramia da Silva, por ter celebrado o aditivo II, no Contrato 2200.0010293.05.2, firmado com a empresa ACCENTURE DO BRASIL LTDA, com extrapolação do limite de 25% estabelecido no § 1º do artigo 65 da Lei 8.666/1993, e no item 7.2, letra 'b', do Decreto 2.745/1998;

Audiência de Responsável: César Luis Palagi, por ter firmado diretamente o Contrato 2200.0010293.05.2 com a empresa ACCENTURE DO BRASIL LTDA, sem comprovar a inviabilidade de competição e a singularidade do objeto, conforme disposto nos artigos 25 e 26 da Lei 8.666/1993, e nos itens 2.3 e 2.5 do Decreto 2.745/1998;

Audiência de Responsável: César Luis Palagi, por ter firmado tal Contrato com inclusão de taxa cambial na fórmula de reajuste, contrariando a vedação de reajuste contratual vinculado a moeda estrangeira, conforme disposto na Lei 10.192/01, art. 1º, parágrafo único, c/c art. 6º da Lei 8.880/1994;

Audiência de Responsável: José Orlando Melo de Azevedo, por ter solicitado, conforme DIP Engenharia/IEEPT/IEES 63/2006 (f. 128, anexo 9), autorização para instauração de negociação e por ter celebrado a Transação Extrajudicial referente ao Contrato 08010015577052 (ENGEVIX ENGENHARIA S.A.), contrariando a determinação contida no item 9.2.3 do Acórdão 390/2004 -

TCU/Plenário, com a utilização de instrumento jurídico (Transação Extrajudicial) não respaldado pelas normas legais aplicáveis e sem regular procedimento licitatório;

Audiência de Responsável: José Orlando Melo de Azevedo, por ter solicitado autorização, conforme DIP Engenharia/IEEPT/IEES 63/2006, para instauração de negociação e por ter celebrado a Transação Extrajudicial referente ao Contrato 08010015577052 (ENGEVIX ENGENHARIA S.A.) sem orçamento detalhado em planilhas que expressassem a composição de todos os custos unitários da obra, conforme determinado no item 5.2.1.c do Decreto 2.745/1998, e nos arts. 2º, 7º, § 2º, inciso II, e o art. 40, § 2º, inciso II, todos da Lei 8.666/1993;

Audiência de Responsável: Pedro José Barusco Filho, por ter solicitado, conforme DIP Engenharia 269/2005 (fls. 38/44 do Anexo 12), a autorização para celebrar e por ter assinado o aditivo 4, no Contrato 08010006262042, firmado com a empresa UTC Engenharia S.A., com extrapolação do limite de 25% estabelecido no § 1º do artigo 65 da Lei 8.666/1993, e no item 7.2, letra b, do Decreto 2.745/1998;

Audiência de Responsável: Pedro José Barusco Filho, por ter solicitado, conforme DIP Engenharia 269/2005, a autorização para celebrar e por ter assinado o aditivo 4, no Contrato 08010006262042, sendo que tal aditivo ensejou superfaturamento de R$ 503.643,46 (quinhentos e três mil, seiscentos e quarenta e três reais e quarenta e seis centavos), devido ao desequilíbrio econômico-financeiro em prejuízo à Petrobras quando aplicado o método do desconto, conforme Acórdão 1.755/2004 TCU Plenário;

Audiência de Responsável: Pedro José Barusco Filho, por ter solicitado, conforme DIP Engenharia 290/2005 (fls. 69/73 do Anexo 12), a autorização para celebrar e por ter assinado o aditivo 2, no Contrato 08010009271052, firmado com a empresa KEPPEL FELS Brasil S.A., com extrapolação do limite de 25% estabelecido no § 1º do artigo 65 da Lei 8.666/1993, e no item 7.2, letra b do Decreto 2.745/1998;

Audiência de Responsável: Pedro José Barusco Filho, por ter solicitado, conforme DIP Engenharia 290/2005, a autorização para celebrar e por ter assinado o aditivo 2, no Contrato 08010009271052, sendo que tal aditivo ensejou superfaturamento de R$ 2.183.133,60 (dois milhões, cento e oitenta e três mil, cento e trinta e três reais e sessenta centavos), tomando como parâmetro a estimativa da Petrobras com aplicação da margem de erro padrão da Companhia de 10%;

Audiência de Responsável: Pedro José Barusco Filho, por ter homologado e aprovado, conforme DIP Engenharia/IEEPT/IEBC 11/2004 (fls 21/24 do Anexo 12), o resultado do processo licitatório referente ao Convite 574.8.001.04-9, com utilização de critério inadequado na elaboração da estimativa, ao defini-la com dólar, contrariando o disposto no artigo 15, § 7º, II, da Lei 8.666/1993, bem como pela ausência, no edital, de critério de aceitabilidade de preços unitários, em desacordo com o artigo 40, X, da Lei 8.666/1993;

Audiência de Responsável: Pedro José Barusco Filho, por ter solicitado, conforme DIP Engenharia 459/2004 (fls. 61/63 do Anexo 12), a contratação direta da empresa KEPPEL FELS Brasil S.A., sem comprovar a inviabilidade de competição, conforme disposto nos artigos 25 e 26 da Lei 8.666/1993, e nos itens 2.3 e 2.5 do Decreto 2.745/1998; PRAZO PARA ATENDIMENTO: 15 DIAS.

Audiência de Responsável: Pedro José Barusco Filho, por ter homologado e aprovado, conforme DIP Engenharia 459/2004, o resultado do processo licitatório que ensejou o Contrato 08010009271052, com ausência, no edital, de critério de aceitabilidade de preços unitários, em desacordo com o artigo 40, X, da Lei 8.666/1993;

Audiência de Responsável: José Antônio de Figueiredo, por ter solicitado, conforme DIP Engenharia 290/2005, a autorização para celebrar o aditivo 2, no Contrato 08010009271052, firmado com a empresa KEPPEL FELS Brasil S.A., com extrapolação do limite de 25% estabelecido no § 1º do artigo 65 da Lei 8.666/1993, e no item 7.2, letra b do Decreto 2.745/1998;

Audiência de Responsável: José Antônio de Figueiredo, por ter solicitado, conforme DIP Engenharia 290/2005, a autorização para celebrar o aditivo 2, no Contrato 08010009271052, sendo

que tal aditivo ensejou superfaturamento de R$ 2.183.133,60 (dois milhões, cento e oitenta e três mil, cento e trinta e três reais e sessenta centavos), tomando como parâmetro a estimativa da Petrobras com aplicação da margem de erro padrão da Companhia de 10%;

Audiência de Responsável: José Antônio de Figueiredo, por ter solicitado, conforme DIP Engenharia 459/2004, a contratação direta da empresa KEPPEL FELS Brasil S.A., sem comprovar a inviabilidade de competição, conforme disposto nos artigos 25 e 26 da Lei 8.666/1993, e nos itens 2.3 e 2.5 do Decreto 2.745/1998;

Audiência de Responsável: José Antônio de Figueiredo, por ter homologado e aprovado, conforme DIP Engenharia 459/2004, o resultado do processo licitatório que ensejou o Contrato 08010009271052, com ausência, no edital, de critério de aceitabilidade de preços unitários, em desacordo com o artigo 40, X, da Lei 8.666/1993;

Audiência de Responsável: José Sérgio Gabrielli de Azevedo, Renato de Souza Duque, Guilherme de Oliveira Estrella, Nestor Cunat Cervero e Paulo Roberto Costa; por terem autorizado, conforme ATA DE 4.536 (f. 37 do Anexo 12), item 16, de 14/7/2005 - Pauta 512, a realização do aditivo 4, no Contrato 08010006262042, firmado com a empresa UTC Engenharia S.A., com extrapolação do limite de 25% estabelecido no § 1º do artigo 65 da Lei 8.666/1993, e no item 7.2, letra b do Decreto 2.745/1998;

Audiência de Responsável: José Sérgio Gabrielli de Azevedo, Renato de Souza Duque, Guilherme de Oliveira Estrella, Nestor Cunat Cervero e Paulo Roberto Costa; por terem autorizado, conforme ATA DE 4.536, item 16, de 14/7/2005 - Pauta 512, a realização do aditivo 4, no Contrato 08010006262042, sendo que tal aditivo ensejou superfaturamento de R$ 503.643,46 (quinhentos e três mil, seiscentos e quarenta e três reais e quarenta e seis centavos), devido ao desequilíbrio econômico-financeiro em prejuízo à Petrobras quando aplicado o método do desconto, conforme Acórdão 1.755/2004 TCU Plenário;

Audiência de Responsável: José Sérgio Gabrielli de Azevedo, Renato de Souza Duque, Guilherme de Oliveira Estrella, Nestor Cunat Cervero e Paulo Roberto Costa; por terem autorizado, conforme ATA DE 4.537 (f. 68 do Anexo 12), item 13, de 21/07/2005 - Pauta 549, a realização do aditivo 2, no Contrato 08010009271052, firmado com a empresa KEPPEL FELS Brasil S.A., com extrapolação do limite de 25% estabelecido no § 1º do artigo 65 da Lei 8.666/1993, e no item 7.2, letra b do Decreto 2.745/1998;

Audiência de Responsável: José Sérgio Gabrielli de Azevedo, Renato de Souza Duque, Guilherme de Oliveira Estrella, Nestor Cunat Cervero e Paulo Roberto Costa; por terem autorizado, conforme ATA DE 4.537, item 13, de 21/07/2005 - Pauta 549, a realização do aditivo 2, no Contrato 08010009271052, sendo que tal aditivo ensejou superfaturamento de R$ 2.183.133,60 (dois milhões, cento e oitenta e três mil, cento e trinta e três reais e sessenta centavos), tomando como parâmetro a estimativa da Petrobras com aplicação da margem de erro padrão da Companhia de 10%;

Audiência de Responsável: Ildo Luis Sauer, por ter autorizado, conforme ATA DE 4.536, item 16, de 14/7/2005 - Pauta 512, a realização do aditivo 4, no Contrato 08010006262042, firmado com a empresa UTC Engenharia S.A., com extrapolação do limite de 25% estabelecido no § 1º do artigo 65 da Lei 8.666/1993, e no item 7.2, letra b, do Decreto 2.745/1998;

Audiência de Responsável: Ildo Luis Sauer, por ter autorizado, conforme ATA DE 4.536, item 16, de 14/7/2005 - Pauta 512, a realização do aditivo 4, no Contrato 08010006262042, sendo que tal aditivo ensejou superfaturamento de R$ 503.643,46 (quinhentos e três mil, seiscentos e quarenta e três reais e quarenta e seis centavos), devido ao desequilíbrio econômico-financeiro em prejuízo à Petrobras quando aplicado o método do desconto, conforme Acórdão 1.755/2004 TCU Plenário;

Audiência de Responsável: Luiz Francisco Veiga de Luna Alencar, Francisco Santos Cruz, Dalton Rubens de Macedo, Fernando Homem da Costa Filho; por terem participado da comissão de licitação referente ao Convite 574.8.001.04-9, com utilização de critério inadequado na elaboração da estimativa, contrariando o disposto no artigo 15, § 7º, II, da Lei 8.666/1993, bem como pela

ausência, no edital, de critério de aceitabilidade de preços unitários, em desacordo com o artigo 40, X, da Lei 8.666/1993;

Audiência de Responsável: Dalton Rubens de Macedo, Fernando Homem da Costa Filho, Miguel Angelo Ferreira Duque, Ildefonso Souza Gomes; por terem participado da Comissão de Licitação do processo licitatório que ensejou o Contrato 08010009271052, com ausência, no edital, de critério de aceitabilidade de preços unitários, em desacordo com o artigo 40, X, da Lei 8.666/1993."

3. Mediante o despacho acostado à fl. 194, determinei à 1ª Secex que, preliminarmente, promovesse as audiências dos responsáveis em face das irregularidades apontadas na fiscalização.

4. A análise das razões de justificativa e a proposta final de mérito formulada pela 9ª Secex encontram-se consubstanciadas na instrução de fls. 589/646, transcrita a seguir:

"*Trata-se da análise das razões de justificativa às audiências autorizadas pelo Exmo Sr. Ministro-Relator Augusto Nardes, consoante despacho à fl. 210 do v.p., com base na proposta apresentada pela 9ª Secex, às fls. 200/205 do mesmo volume, a saber:*

'(...)

Diante do exposto, submetemos os autos à consideração superior propondo, nos termos dos arts. 43, inciso II, da Lei 8443/92 c/c o art. 250, inciso IV, do Regimento Interno/TCU, audiência junto ao responsável:

1. Ricardo Abi Ramia da Silva, CPF 779.294.117-53:

- por ter celebrado o aditivo II, no Contrato 2200.0010293.05.2, firmado com a empresa ACCENTURE DO BRASIL LTDA, com extrapolação do limite de 25% estabelecido no § 1º do artigo 65 da Lei 8.666/1993, e no item 7.2, letra b, do Decreto 2.745/98;

2. César Luis Palagi, CPF 227.155.920-00:

- por ter firmado diretamente o Contrato 2200.0010293.05.2 com a empresa ACCENTURE DO BRASIL LTDA, sem comprovar a inviabilidade de competição e a singularidade do objeto, conforme disposto nos artigos 25 e 26 da Lei 8.666/1993, e nos itens 2.3 e 2.5 do Decreto 2.745/98;

- por ter firmado tal Contrato com inclusão de taxa cambial na fórmula de reajuste, contrariando a vedação de reajuste contratual vinculado a moeda estrangeira, conforme disposto na Lei 10.192/01, art. 1º, parágrafo único, c/c art. 6º da Lei 8.880/94;

3. José Orlando Melo de Azevedo, CPF 123.807.255-00:

- por ter solicitado, conforme DIP Engenharia/IEEPT/IEES 63/2006 (f. 128, anexo 9), autorização para instauração de negociação e por ter celebrado a Transação Extrajudicial referente ao Contrato 08010015577052 (ENGEVIX ENGENHARIA S.A.), contrariando a determinação contida no item 9.2.3 do Acórdão 390/2004 – TCU/Plenário, com a utilização de instrumento jurídico (Transação Extrajudicial) não respaldado pelas normas legais aplicáveis e sem regular procedimento licitatório;

- por ter solicitado autorização, conforme DIP Engenharia/IEEPT/IEES 63/2006, para instauração de negociação e por ter celebrado a Transação Extrajudicial referente ao Contrato 08010015577052 (ENGEVIX ENGENHARIA S.A.) sem orçamento detalhado em planilhas que expressassem a composição de todos os custos unitários da obra, conforme determinado no item 5.2.1.c do Decreto 2.745/98, e nos arts. 2º, 7º, § 2º, inciso II, e o art. 40, § 2º, inciso II, todos da Lei 8.666/1993;

4. Pedro Jose Barusco Filho, CPF 987.145.708-15:

- por ter solicitado, conforme DIP Engenharia 269/2005 (fls. 38/44 do Anexo 12), a autorização para celebrar e por ter assinado o aditivo 4, no Contrato 08010006262042, firmado com a empresa UTC Engenharia S.A., com extrapolação do limite de 25% estabelecido no § 1º do artigo 65 da Lei 8.666/1993, e no item 7.2, letra b, do Decreto 2.745/98;

- por ter solicitado, conforme DIP Engenharia 269/2005, a autorização para celebrar e por ter assinado o aditivo 4, no Contrato 08010006262042, sendo que tal aditivo ensejou superfaturamento de R$ 503.643,46 (quinhentos e três mil, seiscentos e quarenta e três reais e quarenta e seis centavos),

devido ao desequilíbrio econômico-financeiro em prejuízo à Petrobras quando aplicado o método do desconto, conforme Acórdão 1.755/2004 TCU Plenário;

- por ter solicitado, conforme DIP Engenharia 290/2005 (fls. 69/73 do Anexo 12), a autorização para celebrar e por ter assinado o aditivo 2, no Contrato 08010009271052, firmado com a empresa KEPPEL FELS Brasil S.A., com extrapolação do limite de 25% estabelecido no § 1º do artigo 65 da Lei 8.666/1993, e no item 7.2, letra b do Decreto 2.745/98;

- por ter solicitado, conforme DIP Engenharia 290/2005, a autorização para celebrar e por ter assinado o aditivo 2, no Contrato 08010009271052, sendo que tal aditivo ensejou superfaturamento de R$ 2.183.133,60 (dois milhões, cento e oitenta e três mil, cento e trinta e três reais e sessenta centavos), tomando como parâmetro a estimativa da Petrobras com aplicação da margem de erro padrão da Companhia de 10%;

- por ter homologado e aprovado, conforme DIP Engenharia/IEEPT/IEBC 11/2004 (fls 21/24 do Anexo 12), o resultado do processo licitatório referente ao Convite 574.8.001.04-9, com utilização de critério inadequado na elaboração da estimativa, ao defini-la com dólar, contrariando o disposto no artigo 15, § 7º, II, da Lei 8.666/1993, bem como pela ausência, no edital, de critério de aceitabilidade de preços unitários, em desacordo com o artigo 40, X, da Lei 8.666/1993;

- por ter solicitado, conforme DIP Engenharia 459/2004 (fls. 61/63 do Anexo 12), a contratação direta da empresa KEPPEL FELS Brasil S.A., sem comprovar a inviabilidade de competição, conforme disposto nos artigos 25 e 26 da Lei 8.666/1993, e nos itens 2.3 e 2.5 do Decreto 2.745/98;

- por ter homologado e aprovado, conforme DIP Engenharia 459/2004, o resultado do processo licitatório que ensejou o Contrato 08010009271052, com ausência, no edital, de critério de aceitabilidade de preços unitários, em desacordo com o artigo 40, X, da Lei 8.666/1993;

5. José Antônio de Figueiredo, CPF 507.172.357-34:

- por ter solicitado, conforme DIP Engenharia 290/2005, a autorização para celebrar o aditivo 2, no Contrato 08010009271052, firmado com a empresa KEPPEL FELS Brasil S.A., com extrapolação do limite de 25% estabelecido no § 1º do artigo 65 da Lei 8.666/1993, e no item 7.2, letra b do Decreto 2.745/98;

- por ter solicitado, conforme DIP Engenharia 290/2005, a autorização para celebrar o aditivo 2, no Contrato 08010009271052, sendo que tal aditivo ensejou superfaturamento de R$ 2.183.133,60 (dois milhões, cento e oitenta e três mil, cento e trinta e três reais e sessenta centavos), tomando como parâmetro a estimativa da Petrobras com aplicação da margem de erro padrão da Companhia de 10%;

- por ter solicitado, conforme DIP Engenharia 459/2004, a contratação direta da empresa KEPPEL FELS Brasil S.A., sem comprovar a inviabilidade de competição, conforme disposto nos artigos 25 e 26 da Lei 8.666/1993, e nos itens 2.3 e 2.5 do Decreto 2.745/98;

- por ter homologado e aprovado, conforme DIP Engenharia 459/2004, o resultado do processo licitatório que ensejou o Contrato 08010009271052, com ausência, no edital, de critério de aceitabilidade de preços unitários, em desacordo com o artigo 40, X, da Lei 8.666/1993;

6. José Sérgio Gabrielli de Azevedo, CPF 042.750.395-72;

7. Renato de Souza Duque, CPF 510.515.167-49;

8. Guilherme de Oliveira Estrella, CPF 012.771.627-00;

9. Nestor Cuñat Cerveró, CPF 371.381.207-10;

10. Paulo Roberto Costa, CPF 302.612.897-15:

- por terem autorizado, conforme ATA DE 4.536 (f. 37 do Anexo 12), item 16, de 14/07/2005 – Pauta 512, a realização do aditivo 4, no Contrato 08010006262042, firmado com a empresa UTC Engenharia S.A., com extrapolação do limite de 25% estabelecido no § 1º do artigo 65 da Lei 8.666/1993, e no item 7.2, letra b do Decreto 2.745/98;

- por terem autorizado, conforme ATA DE 4.536, item 16, de 14/07/2005 – Pauta 512, a realização do aditivo 4, no Contrato 08010006262042, sendo que tal aditivo ensejou superfaturamento de R$ 503.643,46 (quinhentos e três mil, seiscentos e quarenta e três reais e

quarenta e seis centavos), devido ao desequilíbrio econômico-financeiro em prejuízo à Petrobras quando aplicado o método do desconto, conforme Acórdão 1.755/2004 TCU Plenário;

- por terem autorizado, conforme ATA DE 4.537 (f. 68 do Anexo 12), item 13, de 21/07/2005 – Pauta 549, a realização do aditivo 2, no Contrato 08010009271052, firmado com a empresa KEPPEL FELS Brasil S.A., com extrapolação do limite de 25% estabelecido no § 1º do artigo 65 da Lei 8.666/1993, e no item 7.2, letra b do Decreto 2.745/98;

- por terem autorizado, conforme ATA DE 4.537, item 13, de 21/07/2005 – Pauta 549, a realização do aditivo 2, no Contrato 08010009271052, sendo que tal aditivo ensejou superfaturamento de R$ 2.183.133,60 (dois milhões, cento e oitenta e três mil, cento e trinta e três reais e sessenta centavos), tomando como parâmetro a estimativa da Petrobras com aplicação da margem de erro padrão da Companhia de 10%;

11. Ildo Luís Sauer, CPF 265.024.960-91:

- por ter autorizado, conforme ATA DE 4.536, item 16, de 14/07/2005 – Pauta 512, a realização do aditivo 4, no Contrato 08010006262042, firmado com a empresa UTC Engenharia S.A., com extrapolação do limite de 25% estabelecido no § 1º do artigo 65 da Lei 8.666/1993, e no item 7.2, letra b, do Decreto 2.745/98;

- por ter autorizado, conforme ATA DE 4.536, item 16, de 14/07/2005 – Pauta 512, a realização do aditivo 4, no Contrato 08010006262042, sendo que tal aditivo ensejou superfaturamento de R$ 503.643,46 (quinhentos e três mil, seiscentos e quarenta e três reais e quarenta e seis centavos), devido ao desequilíbrio econômico-financeiro em prejuízo à Petrobras quando aplicado o método do desconto, conforme Acórdão 1.755/2004 TCU Plenário;

12. Luiz Francisco Veiga de Luna Alencar, CPF 329.792.907-34;

13. Francisco Santos Cruz, CPF 328.952.834-00:

- por terem participado da comissão de licitação referente ao Convite 574.8.001.04-9, com utilização de critério inadequado na elaboração da estimativa, contrariando o disposto no artigo 15, § 7º, II, da Lei 8.666/1993, bem como pela ausência, no edital, de critério de aceitabilidade de preços unitários, em desacordo com o artigo 40, X, da Lei 8.666/1993;

14. Dalton Rubens de Macedo, CPF 124.739.606-15;

15. Fernando Homem da Costa Filho, CPF 600.477.397-20:

- por terem participado da comissão de licitação referente ao Convite 574.8.001.04-9, com utilização de critério inadequado na elaboração da estimativa, contrariando o disposto no artigo 15, § 7º, II, da Lei 8.666/1993, bem como pela ausência, no edital, de critério de aceitabilidade de preços unitários, em desacordo com o artigo 40, X, da Lei 8.666/1993;

- por terem participado da Comissão de Licitação do processo licitatório que ensejou o Contrato 08010009271052, com ausência, no edital, de critério de aceitabilidade de preços unitários, em desacordo com o artigo 40, X, da Lei 8.666/1993.

16. Miguel Angelo Ferreira Duque, CPF 515.963.777-04;

17. Ildefonso Souza Gomes, CPF 566.969.576-34;

- por terem participado da Comissão de Licitação do processo licitatório que ensejou o Contrato 08010009271052, com ausência, no edital, de critério de aceitabilidade de preços unitários, em desacordo com o artigo 40, X, da Lei 8.666/1993.'

Destaca-se, que a ocorrência dos diversos indícios de irregularidade, que deram ensejo às audiências acima discriminadas, foram originariamente registrados pela equipe de fiscalização responsável pelo Relatório de Auditoria, às fls. 125/193 do v.p. (Fiscobras 2007) – PT nº 322230.25.753.0286.2759.0030 – Manutenção e Recuperação dos Sistemas de Produção de Óleo e Gás Natural na Região Sudeste.

Naquela oportunidade, a Unidade Técnica responsável (1ª Secex) propôs, além de diversas audiências, a criação de dois processos apartados para instauração de Tomada de Contas Especial, acerca de irregularidades verificadas nos contratos 08010006262042 e 08010009271052.

Entretanto, o Exmo. Sr. Ministro-Relator Augusto Nardes, consoante despacho à fl. 194, julgou ser mais consentâneo que fossem promovidas somente audiências para a totalidade das irregularidades, facultando aos interessados a apresentação de contra-razões acerca dos indícios suscitados no relatório de auditoria, em consonância com o princípio da ampla defesa.

Desta forma, a análise das justificativas contemplará os aspectos atinentes à legitimidade e economicidade dos atos impugnados, consoante artigo 43 da Lei 8.443/1992.

Com relação ao contrato 160.2.074.03-6, e de acordo com a instrução à fl. 201 do v.p., havia sido proposta, no Relatório de Auditoria, audiência a ser formalizada em processo apartado. Tal solução visava à análise conjunta de diversos outros contratos semelhantes, que apresentam os mesmos indícios de irregularidades, conforme apontado no Relatório à fl.175 do v.p. O Contrato em questão faz parte de uma 'família de contratos' de construção e montagem no âmbito da Unidade de Exploração e Produção da Bacia de Campos (UN/BC).

Não seria conveniente, portanto, propor, nesse momento, audiência junto aos gestores em virtude de irregularidades concernentes ao Contrato 160.2.074.03-6 (irregularidades 28 a 31 do relatório de auditoria às fls. 173/182 do v.p.), pois os indícios de irregularidades apontados ocorreriam também em outros contratos da UN-BC. Quando da proposta de mérito do presente processo, colocar-se-á proposta de formação de apartado, para que sejam efetuadas diligências em relação aos responsáveis de todos os contratos pertencentes à 'família de contratos' da UN/BC, para que possam ser chamados em audiência todos os gestores envolvidos.

ANÁLISE DAS AUDIÊNCIAS

Em cumprimento ao despacho à fl. 210, na forma proposta pela Unidade Técnica às fls. 200/205 do v.p., a 9ª Secex procedeu à regular expedição das comunicações processuais aos diversos responsáveis, sendo que os ofícios de audiência, e os respectivos protocolos de recebimento, estão anexados às fls. 213/271 do volume 1.

As justificativas foram apresentadas a esta Corte de forma tempestiva, após pedido de prorrogação, e estão distribuídas nos autos conforme tabela abaixo, que correlaciona os vários responsáveis com os respectivos itens na audiência.

Responsáveis	*Justificativas*	*Item do responsável na audiência*
Ricardo Abi Ramia da Silva	*fls. 272/373 do volume 1*	*01*
César Luis Palagi	*fls. 272/373 do volume 1*	*02*
José Orlando Melo de Azevedo	*fls. 374/440 do volume 1*	*03*
Pedro José Barusco Filho	*fls. 441/588 do vol. 2*	*04*
José Antônio de Figueiredo	*fls. 515/588 do vol. 2*	*05*
José Sérgio Gabrielli de Azevedo	*fls. 441/588 do vol. 2*	*06*
Renato de Souza Duque	*fls. 441/588 do vol. 2*	*07*
Guilherme de Oliveira Estrella	*fls. 441/588 do vol. 2*	*08*
Nestor Cuñat Cerveró	*fls. 441/588 do vol. 2*	*09*
Paulo Roberto Costa	*fls. 441/588 do vol. 2*	*10*
Ildo Luís Sauer	*fls. 441/514 do vol. 2*	*11*
Luiz Francisco Veiga de Luna Alencar	*fls. 441/514 do vol. 2*	*12*
Francisco Santos Cruz	*fls. 441/514 do vol. 2*	*13*
Dalton Rubens de Macedo	*fls. 441/588 do vol. 2*	*14*

Fernando Homem da Costa Filho	*fls. 441/588 do vol. 2*	*15*
Miguel Angelo Ferreira Duque Estrada	*fls. 515/588 do vol. 2*	*16*
Ildefonso Souza Gomes	*fls. 515/588 do vol. 2*	*17*

Verifica-se, da tabela acima, que nenhum dos responsáveis deixou de atender às respectivas audiências autorizadas pelo Ministro-Relator.

Os defendentes optaram, ainda, por apresentar as justificativas de forma conjunta, para os itens em comum. Desta forma, a análise também será feita de forma consolidada, sem prejuízo à ampla defesa e ao contraditório.

Além disto, a sequência das análises não obedecerá à ordem numérica estabelecida pelos itens das audiências, haja vista que determinadas irregularidades possuem correlação.

Para uma melhor contextualização das ocorrências suscitadas no relatório de auditoria, será feito, quando necessário, um resumo dos esclarecimentos preliminares encaminhados pela Petrobras e das respectivas análises já proferidas pela equipe de auditoria, às fls. 150/182 do v.p..

Haverá, ainda, remissão às análises produzidas para os demais responsáveis, quando os termos da defesa puderem ser aproveitados.

a) Irregularidade – por ter firmado diretamente o Contrato 2200.0010293.05.2 com a empresa ACCENTURE DO BRASIL LTDA, sem comprovar a inviabilidade de competição e a singularidade do objeto, conforme disposto nos artigos 25 e 26 da Lei 8.666/1993, e nos itens 2.3 e 2.5 do Decreto 2.745/98.

Responsável: 02 - César Luis Palagi, CPF 227.155.920-00

JUSTIFICATIVAS

Do contexto da contratação

O responsável informa, inicialmente, que o projeto Barracuda e Caratinga consiste no desenvolvimento de dois campos de petróleo em águas profundas, localizados na Bacia de Campos, no Rio de Janeiro. Esses campos cobrem uma área de 493 km2 de águas profundas, que vão de 600 a 1.100 metros (Barracuda) e de 850 a 1.350 metros (Caratinga), com reservas aproximadas de 1,1 bilhões de barris de petróleo e 12,5 bilhões de m3 de gás.

O projeto, um dos maiores no segmento de desenvolvimento ***offshore****, foi desenvolvido por intermédio de um contrato EPC – Engineering, Procurement and Construction de mais de US$ 2,6 bilhões de dólares, assinado em julho de 2000, com a Kellogg Brown & Root (KBR).*

O escopo de trabalho do contrato EPC consiste na conversão de dois barcos em unidades FPSOs – Floating, Production, Storage and Offloding (P-43 e P-48) capazes de processar 150 mil barris de óleo por dia cada, além da perfuração e completação de 54 poços, com o desenvolvimento de todo o sistema submarino associado, através da execução de serviços de engenharia, suprimento, construção e montagem, comissionamento, partida e pré-operação dos sistemas.

Em função da magnitude do contrato EPC, estruturou-se operação financeira para a criação de uma Sociedade de Propósito Específico - SPE chamada Barracuda & Caratinga Leasing Company – BCLC.

O contrato de EPC, então, foi celebrado entre a BCLC e a KBR, atuando a Petrobras como representante da SPE no projeto, sendo responsável 'pelo aceite do trabalho executado pela contratada' e 'pela operação das plataformas'.

Neste contexto, a Petrobras entendeu ser necessário para o projeto o apoio de uma empresa de consultoria com grande conhecimento da indústria de E&P (exploração e produção), experiência prévia em gerenciamento de projetos e forte credibilidade internacional, decorrente de sua notoriedade técnica. Todas essas exigências em função:

- da complexidade e da dimensão do projeto;

- dos altos valores envolvidos;

- dos diversos agentes interessados (financiadores, ANP, governos federal e estadual, autoridades aduaneiras, etc.);

- da importância política e estratégica do projeto, fundamental para o alcance da autossuficiência nacional em produção de petróleo, com a expectativa de incremento em 20% da produção nacional de petróleo.

Com esse propósito foi assinado em dezembro de 2001 o contrato nº 191.2.021.02-8, com a empresa Accenture do Brasil Ltda., cujo objeto assim está definido:

'1.1 – O presente contrato tem por objeto e execução, pela CONTRATADA dos serviços de consultoria e gestão de projetos, relacionados com o projeto de desenvolvimento dos campos de Barracuda e Caratinga, cujo contrato principal é a Kellogg Brown & Root (KBR). Esses serviços são os seguintes:

1.1.1 – Análise e suporte aos procedimentos de gestão, utilizados pela PETROBRAS, e as informações obtidas da KBR, ou outras contratadas da PETROBRAS, vinculadas ao projeto, comparando-as com as melhores práticas mundiais de gestão integrada de projetos e identificando oportunidades de melhoria;

1.1.2 – Consultoria e acompanhamento de processos de gestão, com atenção específica nas interações formais e informais entre a PETROBRAS e KBR, desde que comunicada antecipadamente pela PETROBRAS, bem como a consultoria e apoio no planejamento e controle das atividades de construção e comissionamento ***offshore****, através da implementação e operação de processos e ferramentas de gestão apropriadas.*

1.2 – Os serviços serão executados nas instalações da UM-RIO e, eventualmente, nos canteiros de construção das unidades de produção (P-43 e P-48), nos escritórios da KBR ou da própria contratada, bem como nas unidades de produção P-43 e P-48.'

Com o objetivo de agilizar o início da operação, em função dos prazos acordados com a ANP e dos reflexos da queda de produção de óleo da Petrobras, a estatal manifestou, junto à KBR, a intenção de que os serviços de finalização das plataformas fossem feitas em alto mar.

Diante da negativa da KBR, houve um acordo preliminar acertando a transferência do objeto remanescente para a Petrobras, mediante o acerto de contas.

A partir da saída das plataformas P-43 e P-48 dos estaleiros 'foi necessário um maior apoio em consultoria para as atividades de desenho, implementação e suporte operacional de processos, ferramentas de planejamento e controle das atividades da obra e do projeto, de forma a permitir uma redução nos prazos de conclusão das obras e consequente maximização da produção dessas unidades no ano de 2005'.

Em virtude dessa necessidade, houve o aumento do efetivo da Accenture e deslocamento de parte dele para a execução de atividades ***offshore*** *não previstas inicialmente.*

Tendo em vista que as estimativas indicavam o esgotamento do saldo contratual em março de 2005, a Petrobras optou por rescindir o contrato em curso e celebrar nova avença com a Accenture para o mesmo objeto. Nesse contexto, celebrou-se em 18/03/05 o contrato em discussão (nº 2200.0010293.05.2).

Do contrato nº 220.0010293.05.2

O responsável reafirma a 'necessidade extrema' em manter a continuidade do serviço que vinha sendo prestado pela Accenture, até que as duas unidades tivessem suas obras concluídas (P-43 e P-48).

Destaca, também, que diversos marcos relacionados ao projeto ainda permaneciam pendentes, tais como: conclusão das obras em diversos sistemas das plataformas fundamentais para alcance do pico de produção, realização de testes, entrega de materiais pela KBR, etc..

Ressalta que a contratação de outra empresa de consultoria, para um novo contrato, resultaria em consideráveis riscos para a Companhia, sob pena de impactar o andamento do projeto, causando enormes prejuízos à Petrobras.

Além da descontinuidade do projeto, com atraso das atividades e prazos estabelecidos, haveria custos associados ao aprendizado da nova contratada, o que certamente reverteria em ônus financeiro para a Petrobras.

A continuidade da consultoria e apoio à gestão do empreendimento contemplou as seguintes atividades:

- análise e suporte aos procedimentos de gestão utilizados pela Petrobras e identificação contínua de oportunidades de melhoria;

- desenho, implementação e suporte operacional de processos e ferramentas de planejamento e controle das atividades de construção e comissionamento off-shore;

- suporte estratégico com foco na maximização da produção das unidades P-43 e P-48;

- apoio à gestão das interações entre Petrobras, KBR e demais participantes do projeto;

- apoio na utilização dos instrumentos contratuais existentes para a gestão do projeto;

- elaboração de análises de suporte a decisão, alinhadas a estrutura contratual do projeto.

Da inexigibilidade de licitação em relação ao contrato nº 220.0010293.05.2

A contratação direta da Accenture se deu por inexigibilidade de licitação, com fundamento no item 2.3, alínea 'b', do regulamento do procedimento licitatório simplificado da Petrobras:

'2.3. É inexigível a licitação, quando houver inviabilidade fática ou jurídica de competição, em especial: (...)

b) para a contratação de serviços técnicos a seguir enumerados exemplificadamente, de natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização:

(...)

- assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras;'

O responsável assevera que a especialização pode decorrer de vários fatores, entre os quais o desempenho anterior na mesma atividade, estudos, experiências, publicações, organização, aparelhamento ou outros requisitos relacionados com o trabalho a ser prestado.

Indica, para isso, a definição do item 2.3.1 do Decreto 2.745/98 (praticamente idêntica a do art. 25, §1º da Lei 8.666/1993) :

'Considera-se de notória especialização o profissional ou empresa cujo conceito no campo de sua especialidade, decorrente de desempenho anterior, estudos, experiências, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica, ou de outros requisitos relacionados com suas atividades, permita inferir que seu trabalho é o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato.'

De acordo com o defendente, este seria o enquadramento da empresa Accenture em relação ao desenvolvimento do projeto do Ativo de Barracuda Caratinga.

Da singularidade do objeto contratual

O responsável aduz que serviço singular é aquele que se diferencia em relação ao convencional ou rotineiro, como é o caso da contratação dos serviços de assessoria e consultoria técnica da Accenture, para o peculiar e complexo projeto do Ativo de Barracuda Caratinga.

Para a caracterização da singularidade do objeto, é necessário que se esteja diante de situação que não poderia ser enfrentada de maneira satisfatória por todo e qualquer profissional especializado.

Nesse sentido, ressalta os argumentos já produzidos acerca da complexidade, especificidade, dimensão e importância estratégica do empreendimento, fundamental para o alcance da autossuficiência nacional em produção de petróleo, bem como do grande número de atores envolvidos (financiadores, ANP, governos Federal e Estadual, autoridades aduaneiras, etc.).

Se o empreendimento já representava um grande desafio no momento de sua concepção, esse se transformou numa empreitada ainda mais difícil, ante às dificuldades enfrentadas na relação com a KBR, notadamente a partir da saída das unidades dos estaleiros, o que demandou maior apoio da consultoria em diversas atividades, a fim de viabilizar a otimização do cronograma e maximização da produção, ainda, no ano de 2005.

Destaca que a empresa Accenture vem desempenhando com êxito suas atividades, dentro das expectativas da Petrobras.

Da notória especialização da empresa Accenture

O defendente traça um perfil da empresa Accenture, como uma das maiores do mundo, contemplando 175.000 profissionais em 49 países, além de:

- atendimento a mais de dois terços das maiores empresas globais relacionadas em revistas especializadas;

- atendimento no Brasil, de 16 das 20 maiores empresas.

A empresa contratada possui, ainda, extensa experiência na realização de projetos para os principais clientes da indústria de energia, onde atua há mais de 12 anos, com destaque para Petrobras, BP, Shell, Sinopec, Repsol-YPF, Galp Energia, Citgo, etc. Dentre os diversos serviços prestados pela empresa junto a esses clientes, o responsável menciona o Accenture Project Services, cujo foco é a implantação de um robusto programa de gerenciamento de grandes projetos.

Da atuação da Accenture no projeto Barracuda Caratinga

De acordo com o responsável, a Accenture proveu importante suporte à Petrobras na gestão do projeto, através da implantação e operação de procedimentos de gestão alinhados às melhores práticas internacionais. Houve, também, apoio no planejamento e controle das atividades de construção e comissionamento ***offshore****, através do suporte na gestão do cronograma, com atividades nos estaleiros e a bordo das unidades de produção P-43 e P-48.*

Destaca a implantação de uma estrutura centralizada que integrou os principais envolvidos no projeto em um único ambiente, com o objetivo de agilizar o processo de tomada de decisões. As plataformas iniciaram a produção nas datas acordadas junto à alta gerência da Petrobras (P-43 em 21/12/04 e P-48 em 28/02/05).

Apresenta, ainda, alguns produtos gerados pela Accenture no gerenciamento do projeto:

- relatórios com o diagnóstico dos procedimentos de gestão, riscos e potenciais mudanças de escopo do empreendimento;

- ferramentas de suporte aos processos de gestão (fls. 318/322, vol. 1);

- relatórios com análise de cenários para discussão dos ***claims*** *do projeto;*

- sistema de controle de peças de reposição e ferramentas especiais.

A consultoria atuou, também, em questão específica do projeto, relacionada às falhas dos estojos Inconel 718 das linhas submarinas. Em função da divergência acerca da responsabilidade pelo problema ocorrido, iniciou-se, conforme estabelecido contratualmente, arbitragem internacional para resolução da questão – mais de US$ 200 milhões envolvidos na disputa.

Nesse ponto, a atuação da Accenture contemplou, entre outros, a coleta de informações, análise/simulação de cenários futuros e contato com especialistas externos e internos. Com o início da arbitragem, em 09/03/06, a consultoria desenvolveu as seguintes atividades:

- suporte à área jurídica da Petrobras na consolidação dos argumentos técnicos e legais provenientes dos especialistas;

- desenvolvimento de uma base de dados contendo todas as informações referentes às falhas dos estojos (fls. 338/339, vol. 1);

- apoio na elaboração do plano de troca dos estojos instalados;

- detalhamento dos custos envolvidos nas falhas para futura definição na arbitragem.

Além do apoio na arbitragem, a Accenture participou, também, do Programa de Gerenciamento Digital Integrado dos campos de Barracuda-Caratinga, cujo objetivo é implantar soluções de transmissão e tratamento de dados de forma sincronizada e em tempo certo.

Por fim, o defendente conclui que a notória especialização, a imprescindibilidade da continuidade do serviço, associada à singularidade e complexidade do Projeto Barracuda Caratinga, denotam a perfeita subsunção da contratação em tela à hipótese de inexigibilidade de licitação, não havendo que se falar em irregularidade.

ANÁLISE

Depreende-se das justificativas prestadas pelo responsável que o contrato questionado (nº 2200.0010293.05.2) é, na verdade, mera continuação do contrato firmado diretamente com a empresa Accenture do Brasil Ltda. (nº 191.2.021.02-8), em dezembro de 2001, para apoio ao projeto Barracuda-Caratinga. O objeto lato sensu informado deste contrato é idêntico ao daquele, conforme descrição à fl. 318 do anexo 10 - vol. 1, a saber:

1.1 – O presente contrato tem por objeto e execução, pela CONTRATADA dos serviços de consultoria e gestão de projetos, relacionados com o projeto de desenvolvimento dos campos de Barracuda e Caratinga, cujo contrato principal é a Kellogg Brown & Root (KBR). Estes serviços são os seguintes:

1.1.1 – Análise e suporte aos procedimentos de gestão, utilizados pela PETROBRAS, e as informações obtidas da KBR, ou outras contratadas da PETROBRAS, vinculadas ao projeto, comparando-as com as melhores práticas mundiais de gestão integrada de projetos e identificando oportunidades de melhoria;

1.1.2 – Consultoria e acompanhamento de processos de gestão, com atenção específica nas interações formais e informais entre a PETROBRAS e KBR, desde que comunicada antecipadamente pela PETROBRAS, bem como a consultoria e apoio no planejamento e controle das atividades de construção e comissionamento ***offshore****, através da implementação e operação de processos e ferramentas de gestão apropriadas.*

1.2 – Os serviços serão executados nas instalações da UM-RIO e, eventualmente, nos canteiros de construção das unidades de produção (P-43 e P-48), nos escritórios da KBR ou da própria contratada, bem como nas unidades de produção P-43 e P-48.'

Ainda que o objeto lato sensu do contrato em discussão (nº 2200.0010293.05.2), formalizado em 18/03/05, seja o mesmo do contrato anterior, verifica-se que o objeto stricto sensu era outro, em decorrência das novas demandas associadas à decisão da Petrobras de finalizar os serviços das plataformas em alto mar.

Não se vislumbra, nesse caso, a ocorrência de irregularidade na formalização do novo contrato de nº 2200.0010293.05.2, haja vista que o projeto dos campos de Barracuda e Caratinga continuava em desenvolvimento e por consequência os serviços de consultoria e gestão de projetos contratados junto à Accenture, conforme descrição do objeto acima.

Cabe ressaltar, que a equipe de auditoria não questionou a necessidade técnica ou duração dos serviços realizados pela consultoria, tampouco os valores estabelecidos na avença, mas sim o fato de ter havido a contratação direta da empresa por inexigibilidade de licitação.

Com relação a esse ponto, entende-se que a questão deva recair sobre o contrato original de nº 191.2.021.02-8, firmado diretamente, em dezembro de 2001, com a Accenture do Brasil Ltda.. Isto porque, uma vez realizado o contrato anterior, o seguinte tornou-se um objeto singular, caracterizando a Accenture, de forma excepcional, como a única capaz de satisfazer às necessidades da estatal naquele momento, em razão do conhecimento que detinha do projeto.

Apesar do contrato original de nº 191.2.021.02-8 não fazer parte do escopo da auditoria que deu ensejo às audiências constantes deste processo, verifica-se que questão similar já foi objeto de apreciação pelo TCU no Acórdão 514/2006 – Plenário, conforme considerações expostas pelo Exmo. Sr. Ministro-Relator Guilherme Palmeira em seu voto condutor, as quais tomamos como subsídio para em conjunto com os argumentos aqui expostos, acatar as justificativas apresentadas pelo responsável:

'Preliminarmente, há de se assinalar - com o intuito de garantir a uniformidade no tratamento dispensado pelo Tribunal em situações análogas -, que as ressalvas feitas à contratação da empresa Accenture do Brasil devem ser analisadas tendo como pano de fundo tanto o contexto vigente à época como as deliberações adotadas por este Tribunal em casos similares ao presente.

Nessa conformidade, verifica-se que a contratação da empresa deu-se em 2001, sob o jugo do Decreto nº 2.745/1998, quando o Tribunal não havia ainda se manifestado contrário à aplicação desse normativo, que aprovou o Regulamento do Procedimento Licitatório Simplificado da Petrobras,

aos processos de licitação levados a efeito na estatal. Tal entendimento foi imprimido, de início, por meio da Decisão 663/2002-Plenário.

A propósito, importa salientar que esse entendimento está sendo questionado no âmbito do Supremo Tribunal Federal, em razão de Mandado de Segurança (de nº 25.888-8) ali impetrado pela empresa. Em sede de liminar, o STF, em recente Sessão de 24/03/2006, garantiu à Petrobras o direito de utilizar o mencionado Regulamento Simplificado em seus procedimentos.

Nada obstante, certo é que, muito embora o item 2.5 do Decreto nº 2.745/1998 explicite os elementos que deverão constar da documentação nos casos de dispensa e de inexigibilidade, a estatal, em muitos dos feitos consultados no sistema Juris, não tem apresentado os documentos que efetivamente caracterizem a situação de contratação direta, seja a inviabilidade de competição, seja a ocorrência de dispensa, e/ou ainda que demonstrem a razão da escolha da empresa prestadora de serviços e o acerto do preço pactuado.

Apenas como exemplos emblemáticos da situação, cito as contratações das empresas V&M do Brasil (tratada no processo TC-005.991/2003-1, Acórdão 1.663/2005-Plenário), Stefanini Consultoria e Assessoria em Informática Ltda. e R&C Consult Ltda. (analisadas no TC-010.122/2003-1, Acórdão 723/2005-Plenário) e Coppetec e DNV (objeto do TC-006.663/2003-5, Acórdão 1.359/2003-Plenário).

Nessa última deliberação inclusive, foi dirigida à Petrobras a seguinte determinação:

'9.1.1. junte aos procedimentos de inexigibilidade e dispensa de licitação justificativas de preços e da escolha da empresa contratada, em observância ao art. 26, § 1º, da Lei nº 8.666/1993, bem como o estudo comparativo do produto contratado com os demais produtos do mercado, nas hipóteses de inexigibilidade e dispensa de licitação'.

Em nenhum desses casos, vale ressaltar, foi aplicada sanção aos gestores.

Retomando a questão da contratação da Accenture, observa-se que, conquanto os pareceres emitidos estejam destituídos de comprovação da notória especialização da empresa e da compatibilidade dos preços por ela praticados, a sua experiência junto à Petrobras, mediante a prestação de serviços de natureza similar aos ora em exame, nas unidades de produção P-37, P-38 e P-40 no campo petrolífero de Marlim/RJ, bem como o seu propalado reconhecimento como empresa líder no ramo da consultoria, nos termos alegados, foram fatores decisivos para a sua contratação, desta feita com o objetivo de dar apoio à gestão do projeto da unidade P-50.

Mesmo que sejam feitas ressalvas ao procedimento, entendo que há de se considerar o contexto acima evidenciado para o deslinde do presente feito, ainda mais porque nada foi apurado na auditoria que desabonasse a atuação da Accenture na execução do contrato, ou que caracterizasse excessividade no preço pactuado.

Dessa forma, diferentemente da unidade técnica, creio que seria de extremo rigor aplicar multa aos gestores pelas mencionadas ocorrências. A meu juízo, as razões de justificativa apresentadas merecem ser acolhidas.'

Destaca-se, por fim, que a singularidade do objeto é que determina a inviabilidade da competição, ou seja, caracteriza a contratada como única capaz de satisfazer às necessidades da Administração, consoante inciso II, art. 25 da Lei 8.666/1993 e item 2.3, alínea 'b' do Decreto 2.745/98. A singularidade é característica do objeto, que o diferencia dos demais. É o serviço pretendido pela Administração que é singular e não aquele que o executa. A caracterização da singularidade deve visar ao atendimento do interesse público (Acórdão 85/97 – TCU – Plenário).

b) Irregularidade – por ter firmado tal Contrato (2200.0010293.05.2) com inclusão de taxa cambial na fórmula de reajuste, contrariando a vedação de reajuste contratual vinculado a moeda estrangeira, conforme disposto na Lei 10.192/01, art. 1º, parágrafo único, c/c art. 6º da Lei 8.880/94;

Responsável: 02 - César Luis Palagi, CPF 227.155.920-00

JUSTIFICATIVAS

O responsável inicia sua defesa, enfatizando a importância da contratação e atuação da Accenture no desenvolvimento, acompanhamento e gestão do projeto Barracuda-Caratinga, com

destaque para o tipo de trabalho e assessoria prestado por aquela empresa, conforme descrição inserida no item 'a' desta instrução.

Observa que, em face da especificidade do objeto, foi essencial a utilização de profissionais e especialistas com atuação no mercado internacional, assim como ferramentas, programas e tecnologias disponíveis no exterior, cujos preços são fixados em moeda norte-americana.

Ressalta que, a partir de 2004, ocorreu forte e contínua apreciação do real em relação ao dólar, dando ensejo a diversos pleitos de revisão contratual, por parte de algumas empresas contratadas pela Petrobras, em virtude do desequilíbrio econômico-financeiro verificado.

O impacto da valorização foi tão significativo, que houve a necessidade da criação de um grupo de trabalho específico na companhia, para equacionar o problema de cada avença.

A fórmula de reajuste questionada teve como objetivo neutralizar a variação cambial, evitando que as oscilações da moeda estrangeira tornassem a prestação excessivamente onerosa para uma das partes, ou seja, a parte da cláusula relativa à variação do dólar consiste, em verdade, num verdadeiro hedge contratual.

O defendente destaca, por fim, que o peso da variação cambial na fórmula de reajuste é pequeno em relação aos demais itens que a compõem, sendo que na prática tal mecanismo se mostrou isoladamente vanjatoso à Petrobras, haja vista a desvalorização verificada pelo dólar à época dos reajustes.

ANÁLISE

Com relação à possibilidade de reajuste de contrato vinculado à variação cambial, cabe ressaltar recente decisão deste Tribunal, que tratou de questão similar a da presente audiência, acerca de contrato firmado pela Petrobras. A seguir, destaca-se trecho do Relatório integrante do Acórdão 421/2010 – Plenário, cujos fundamentos foram utilizados pelo Exmo. Sr. Ministro-Relator José Múcio Monteiro no sentido de acatar as justificativas apresentadas, no tocante à inclusão da variação cambial nos contratos questionados:

'(...) 70. Com relação à legalidade sobre o pagamento de obrigações vinculadas à moeda estrangeira, apontada pela equipe de auditoria, tem-se que a regra é a vedação do uso de tal procedimento, e que são nulas as convenções de pagamento em moeda estrangeira, conforme disposto tanto no art. 1º, parágrafo único, inciso I, da Lei 10.192/2001, quanto no art. 318 do Código Civil:

Lei nº 10.192/2001:

'Art. 1º As estipulações de pagamento de obrigações pecuniárias exequíveis no território nacional deverão ser feitas em Real, pelo seu valor nominal.

Parágrafo único. São vedadas, sob pena de nulidade, quaisquer estipulações de:

I - pagamento expressas em, ou vinculadas a ouro ou moeda estrangeira, ressalvado o disposto nos arts. 2º e 3º do Decreto-lei nº 857, de 11 de setembro de 1969, e na parte final do art. 6º da Lei nº 8.880, de 27 de maio de 1994;

Código Civil:

Art. 318. São nulas as convenções de pagamento em ouro ou em moeda estrangeira, bem como para compensar a diferença entre o valor desta e o da moeda nacional, excetuados os casos previstos na legislação especial.'

71. No entanto, nossa legislação prevê algumas ocasiões em que a moeda estrangeira pode ser usada como referência. Em geral, são situações de tributação, comércio exterior e resseguro no exterior. As exceções pertinentes ao caso em tela são estabelecidas no art. 1º, parágrafo único, inciso I, da Lei nº 10.192/2001, acima, que remete ao art. 2º, incisos IV e V, do Decreto-lei nº 857/1969, e à parte final do art. 6º da Lei nº 8.880, de 27/5/1994, conforme abaixo:

Decreto-lei nº 857/1969:

'Art. 2° - Não se aplicam as disposições do artigo anterior:

I - aos contratos e títulos referentes a importação ou exportação de mercadorias;

(...)

IV – aos empréstimos e quaisquer outras obrigações cujo credor ou devedor seja pessoa residente e domiciliada no exterior, excetuados os contratos de locação de imóveis situados no território nacional;

V – aos contratos que tenham por objeto a cessão, transferência, delegação, assunção ou modificação das obrigações referidas no item anterior, ainda que ambas as partes contratantes sejam pessoas residentes ou domiciliadas no país.

Lei nº 8.880, de 27/5/1994

Art. 6º É nula de pleno direito a contratação de reajuste vinculado à variação cambial, exceto quando expressamente autorizado por lei federal, e nos contratos de arrendamento mercantil celebrados entre pessoas residentes e domiciliados no País, com base em captação de recursos provenientes do exterior.'

72. Diante dos normativos reproduzidos, pode-se afirmar que o reajuste de contrato vinculado à variação cambial é possível em caso de autorização expressa em lei federal.

73. Nesse sentido, vale citar parecer do Ministério Público junto ao TCU, acatado pelo Ministro-Relator, no âmbito da Decisão nº 464/2000-Plenário, em que era discutida a legalidade acerca da celebração de contrato contendo previsão de reajuste com base na variação cambial do dólar norte-americano.

'No que se refere à formalização do Contrato nº 026-98/DT em moeda estrangeira, este Ministério Público manifesta-se pela sua legalidade. Com efeito, embora a Medida Provisória nº 1.620-36, de 09.04.1998 [normativo que deu origem à citada Lei nº 10.192/2001], aplicável à época em que se deu a contratação ora em tela, vedasse estipulações de pagamento em moeda estrangeira, apontou aquela MPV os dispositivos normativos em que se prevêem exceções à regra geral. Entre essas exceções, figuram os casos previstos na parte final do art. 6º da Lei nº 8.880, de 27.05.1994, a seguir transcrito:

'Art. 6º - É nula de pleno direito a contratação de reajuste vinculado à variação cambial, exceto quando expressamente autorizado por lei federal e nos contratos de arrendamento mercantil celebrados entre pessoas residentes e domicilias no País, com base em captação de recursos provenientes do exterior.' (grifei)

A autorização legal, para o caso do Contrato nº 026-98/DT, é dada expressamente no art. 42 da Lei nº 8.666/1993:

'Art. 42. Nas concorrências de âmbito internacional, o edital deverá ajustar-se às diretrizes da política monetária e do comércio exterior e atender às exigências dos órgãos competentes.

§ 1º Quando for permitido ao licitante estrangeiro cotar preço em moeda estrangeira, igualmente o poderá fazer o licitante brasileiro.

§ 2º O pagamento feito ao licitante brasileiro eventualmente contratado em virtude da licitação de que trata o parágrafo anterior será efetuado em moeda brasileira, à taxa de câmbio vigente no dia útil imediatamente anterior à data do efetivo pagamento.' (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 08.06.94)

Poder-se-ia argumentar, no entanto, que, por incompatibilidade, as disposições dos parágrafos 1º e 2º do artigo 42 da Lei nº 8.666/1993 teriam sido tacitamente revogadas pela retromencionada medida provisória. Porém, esse entendimento não encontra guarida em nosso ordenamento jurídico. Senão, vejamos. O inciso I do parágrafo único do art. 1º da Medida Provisória nº 1.875-52, de 29.06.1999, apresenta-se como dispositivo normativo geral disciplinador da matéria que ora se discute. Os parágrafos 1º e 2º do art. 42 da Lei nº 8.666/1993, por seu turno, constituem dispositivos normativos de caráter especial da mesma matéria. Assim, não se configura a incompatibilidade entre as referidas normas, pois, de acordo com a Lei de Introdução ao Código Civil Brasileiro (Decreto-lei nº 4.657, de 04.09.1942), que, em verdade, estabelece regras gerais de interpretação para todo o ordenamento jurídico nacional, 'a lei nova, que estabeleça disposições gerais ou especiais a par das já existentes, não revoga nem modifica a lei anterior' (§ 2º do art. 1º).'

74. Assim, conclui-se que a Lei nº 8.666/1993 autoriza o reajuste vinculado à moeda estrangeira, desde que haja concorrência internacional, com o fito de ajustar o instrumento às diretrizes do mercado internacional. Aliás, o mencionado ajuste é necessário para viabilizar a participação de empresas internacionais, que têm seus custos vinculados à moeda estrangeira e, portanto, não aceitariam pactuar contratos de longo prazo sem que o reajuste previsse a variação do câmbio.

75. Por oportuno, impende mencionar que a palavra 'concorrência', constante no artigo 42 da lei de licitações, não quis restringir o normativo a essa modalidade de licitação, mas denotar licitação internacional, independente da modalidade. Tal entendimento é consubstanciado pelo TCU (Decisão nº 939/2000-Plenário):

'8.2. determinar à empresa Centrais Elétricas do Norte do Brasil S/A - ELETRONORTE que se abstenha de inserir em seus contratos valores expressos em moeda estrangeira, excetuadas as licitações de âmbito internacional (art. 42 da Lei nº 8.666/1993) ou outras exceções expressamente previstas em lei (art. 2º do Decreto-lei nº 857/69), conforme com o art. 5º da Lei nº 9.069/95 e o art. 5º da Lei nº 8.666/1993;' (grifo nosso)

76. No caso concreto, o Contrato nº 181.2.044.01-1 foi firmado por meio de uma licitação internacional (convite, fundamentado no Decreto nº 2.745/1998), entre a Petrobras e as empresas: BJ Services do Brasil Ltda. e BJ Química do Brasil Ltda., com a interveniência da empresa Delba Marítma Navegação S.A., todas sediadas no Brasil. Assim, apesar de as empresas que venceram o certame serem todas sediadas no Brasil, as garantias de pagamento devem ser equivalentes àquelas oferecidas ao licitante estrangeiro, em conformidade com o disposto no ***caput*** *do art. 42, e no seu § 3º, da Lei de Licitações.*

77. Neste momento, cumpre destacar que o TCU entende que a Lei nº 8.666/1993 é aplicável à Petrobras, conforme se pode verificar do disposto no sumário do Acórdão nº 2.115/2008-Plenário, a seguir transcrito:

'PEDIDO DE REEXAME. RELATÓRIO DE AUDITORIA. FISCOBRAS 2003. OBRAS DE CONSTRUÇÃO DO GASODUTO CACIMBAS-VITÓRIA. AUDIÊNCIA DOS PRESIDENTES DA PETROBRAS NO PERÍODO 2001-2003. DETERMINAÇÕES. CONHECIMENTO DO RECURSO. PROVIMENTO PARCIAL.

1. A jurisprudência do TCU é pacífica no sentido de que a Petrobras deve observar os ditames da Lei nº 8.666/1993.

2. Liminar concedida pelo STF em mandado de segurança que trata de caso concreto específico não afeta determinações feitas pelo TCU em outros processos sobre a mesma matéria.

3. Nega-se provimento a recurso cujos argumentos não alteram os fundamentos da decisão recorrida.' (grifos nosso)

78. O Contrato nº 2050.0030684.07.2 foi efetuado diretamente entre a Petrobras e as empresas: Halliburton Services Inc., sediada nos EUA; Halliburton Serviços Ltda., sediada no Brasil; Power Well Brasil Serviços de Testes Geológicos Ltda., sediada no Brasil; e Power Well Service Holdings Luxembourg, sediada em Luxemburgo.

79. No que tange ao pagamento em dólar às empresas com sede no exterior, entende-se que não há irregularidade, pois tal procedimento está sustentado no art. 2º, inciso IV, do Decreto-lei 857/1969.

80. No caso das empresas com sede no país, o reajuste atrelado à variação cambial, a princípio, não está expressa em lei, já que nesse caso o contrato não é decorrente de procedimento licitatório internacional, uma vez que a contratação foi direta. Portanto, aqui, não há que se falar em isonomia entre empresas sediadas no exterior e no Brasil.

81. Não obstante, realizando uma interpretação teleológica do art. 42 da Lei de Licitações, infere-se que a intenção do normativo não é somente manter a isonomia entre empresas estrangeiras e nacionais, mas também possibilitar que os contratos cujos objetos possuam insumos vinculados à moeda estrangeira sejam tratados conforme a política monetária e do comércio exterior.

82. Assim, s.m.j., entende-se que, em caso de produtos produzidos no exterior ou de serviços prestados por estrangeiros, é cabível a realização de reajuste utilizando-se como índice a variação cambial. Aliás, esse entendimento é sustentado também pelo princípio constitucional da economicidade, uma vez que, se os custos das licitantes são vinculados ao câmbio, elas poderão inflar suas propostas de preços como forma de suprir eventual incerteza cambial, isto é, as licitantes certamente incluirão em suas propostas o risco cambial.

83. Importante ressaltar o argumento da Petrobras, de que a empresa encontra dificuldades em realizar contratos em moeda nacional, como é possível verificar do documento encaminhado pela empresa Schlumberger, em 10/9/2001 (fls. 40/41 - Anexo 3), informando à Petrobras sua decisão de não mais participar do Convite nº 187.8.036.01-4, em razão dos termos e condições inicialmente apresentados, particularmente sob os aspectos técnicos e financeiros. No tocante ao aspecto financeiro, ressalta a licitante que a forma de pagamento proposta para os serviços, qual seja, em moeda nacional, coloca em risco a integridade do valor contratual, por entender ser inconsistente a necessidade de utilização de equipamentos totalmente importados, que demandam manutenção qualificada e não disponíveis no mercado local, todos esses devendo ser pagos em moeda estrangeira, expondo os licitantes a prejuízo em razão da variação cambial.

84. Por isso, entende-se que possam ser aceitos os objetos do Contrato nº 2050.0030684.07.2, efetuados com empresas com sede no Brasil, que tenham seus custos vinculados à moeda estrangeira. Não prospera, no entanto, a utilização dos mesmos argumentos para itens que não estão vinculados a moedas estrangeiras, uma vez que não se enquadram nas disposições legais supracitadas.(...)'

No presente caso, a Petrobras contratou diretamente a consultoria Accenture do Brasil Ltda., empresa internacional com sede no país, para apoio no desenvolvimento do projeto Barracuda-Caratinga. De acordo com as informações prestadas pelo responsável, houve a necessidade do fornecimento de insumos e serviços vinculados ao dólar para a consecução do objeto, fato que não foi questionado pela equipe de auditoria.

Entende-se, também, que o peso de 10% atribuído à variação cambial, na fórmula de reajuste contratual (fl. 328 – anexo 10, vol.1), não se afigura desproporcional aos serviços indicados pelo defendente, com valoração em dólar.

Não se vislumbra, desta forma, que a medida adotada pelo gestor tenha sido prejudicial aos interesses da Petrobras, já que houve a redução do risco financeiro envolvido na contratação, pelo fato de o faturamento da companhia também encontrar-se atrelado, em determinada medida, à variação cambial. Outrossim, ocorreu uma diminuição do valor contratado, em face da desvalorização da taxa de câmbio verificada à época dos reajustes (-22,8% entre março/2005 e março/2007), o que trouxe economia à estatal.

Por estas razões, as justificativas apresentadas devem ser acolhidas.

c) Irregularidade – celebração do aditivo II, no Contrato 2200.0010293.05.2, firmado com a empresa ACCENTURE DO BRASIL LTDA, com extrapolação do limite de 25% estabelecido no § 1º do artigo 65 da Lei 8.666/1993, e no item 7.2, letra b, do Decreto 2.745/98.

Responsável: 01 - Ricardo Abi Ramia da Silva, CPF 779.294.117-53

JUSTIFICATIVAS

Do aditivo nº 2 como instrumento voltado à prorrogação contratual

Inicialmente, o responsável enfatiza que o aditivo ora discutido foi, na verdade, um aditivo de prazo e não de valor, conforme indicado no relatório de auditoria.

A extensão do prazo contratual deu ensejo à remuneração da contratada pelo período adicional de duração do contrato, independentemente da ocorrência de alterações qualitativas do objeto, em observância aos princípios do não enriquecimento sem causa e da boa-fé contratual.

Diversos acontecimentos no projeto Barracuda-Caratinga levaram à necessidade de extensão das atividades da Accenture junto ao respectivo contrato de EPC.

O defendente menciona o aumento na demanda de serviços a partir da saída dos estaleiros rumo a Bacia de Campos, de forma a permitir uma redução nos prazos de conclusão das obras e

consequente maximização da produção dessas unidades, no ano de 2005. Destaca, ainda, a instauração de um processo de arbitragem internacional para dirimir a questão referente à falha nos estojos de inconel usados no sistema submarino dos campos.

Para o sucesso no processo de arbitragem, entendeu-se imprescindível que o suporte aos advogados próprios e contratados fosse promovido pela mesma equipe que detinha o conhecimento e o histórico do contrato EPC, cuja complexidade já foi mencionada nas justificativas inseridas no item 'a' desta instrução.

Em razão desses acontecimentos, mostrou-se necessária a celebração do aditivo nº 2, promovendo a prorrogação do prazo contratual por mais 500 dias, mediante o pagamento do valor respectivo.

Assevera o responsável que, no presente caso, o não aproveitamento do conhecimento e da experiência adquirida pela equipe contratada, durante os últimos 04 anos do projeto, revelava-se desarrazoado, 'sendo certo que eventual decisão nesse sentido sujeitaria a Companhia a sério risco de imenso prejuízo'.

Desta forma, mostrava-se imprescindível a continuidade dos serviços de consultoria prestados pela Accenture, empresa que vinha participando desde o início do projeto Barracuda-Caratinga, o que justificaria a celebração do aditivo.

Registra, ainda, o defendente que o procedimento arbitral resultou favoravelmente à Petrobras, tendo sido fundamental a expertise da equipe da Accenture. O processo encontra-se em fase de apuração do montante devido à empresa.

Da legalidade da extrapolação do limite de 25% em determinadas situações

O responsável defende que, no presente caso, as regras jurídicas contidas no Decreto nº 2.745/98 devem ser interpretadas à luz dos fins a que se destinam, pensado os princípios da eficiência e economicidade.

Ressalta a inaplicabilidade do limite de 25%, quando a alteração contratual derivar de fatores extraordinários, imprevistos ou imprevisíveis, alheios à vontade das partes. Cita para isto a Decisão 215/99 – TCU - Plenário, que em situações excepcionais admite a superação dos limites legais, bem como os Acórdãos 723/2005 e 1054/2006, todos do Plenário, onde o TCU acolheu as justificativas apresentadas pela Petrobras em relação à extrapolação do limite de 25%, em função do contexto em que ocorreram as celebrações dos aditivos contratuais.

Reafirma que a celebração do aditivo nº 2 mostrou-se a opção mais célere e adequada aos interesses da Petrobras, que não poderia arcar com o ônus da paralisação dos serviços desempenhados pela Accenture naquele momento, principalmente, em razão da arbitragem internacional deflagrada, com valor estimado em mais de 200 milhões de dólares.

A impossibilidade de alteração do contrato em discussão, ainda que em limite superior a 25%, ensejaria maior dispêndio à Petrobras, em função da rescisão contratual, paralisação do serviço e consequente realização de novo procedimento de contratação.

ANÁLISE

Depreende-se da descrição do objeto contratual, que os serviços prestados pela Accenture do Brasil Ltda. possuem natureza acessória ao projeto de desenvolvimento dos campos de Barracuda e Caratinga. Justificável, portanto, que as novas demandas ocorridas - partida dos estaleiros rumo a Bacia de Campos e arbitragem internacional - repercutissem no escopo dos serviços sob responsabilidade da consultoria, porquanto as questões estão intrinsecamente ligadas às etapas do processo de implantação do empreendimento e possuem razoável aderência à descrição do objeto contratual, a saber:

1.1 – O presente contrato tem por objeto e execução, pela CONTRATADA dos serviços de consultoria e gestão de projetos, relacionados com o projeto de desenvolvimento dos campos de Barracuda e Caratinga, cujo contrato principal é a Kellogg Brown & Root (KBR). Estes serviços são os seguintes:

1.1.1 – Análise e suporte aos procedimentos de gestão, utilizados pela PETROBRAS, e as informações obtidas da KBR, ou outras contratadas da PETROBRAS, vinculadas ao projeto, comparando-as com as melhores práticas mundiais de gestão integrada de projetos e identificando oportunidades de melhoria;

1.1.2 – Consultoria e acompanhamento de processos de gestão, com atenção específica nas interações formais e informais entre a PETROBRAS e KBR, desde que comunicada antecipadamente pela PETROBRAS, bem como a consultoria e apoio no planejamento e controle das atividades de construção e comissionamento ***offshore****, através da implementação e operação de processos e ferramentas de gestão apropriadas.*

1.2 – Os serviços serão executados nas instalações da UM-RIO e, eventualmente, nos canteiros de construção das unidades de produção (P-43 e P-48), nos escritórios da KBR ou da própria contratada, bem como nas unidades de produção P-43 e P-48.'

Verifica-se, ainda, da proposta da Accenture (fl. 270, anexo 10 – vol. 1) que o escopo do trabalho foi dividido em 03 etapas. A última delas, Fase III, compreende as atividades desenvolvidas após a conclusão das plataformas, mais voltadas para a gestão do projeto, com foco em operação, análise/negociação de eventuais ***claims****, encerramento do projeto e lições aprendidas.*

Entretanto, a instauração do processo de arbitragem internacional, no montante superior a 200 milhões de dólares, parece-nos de fato incomum quando comparado aos eventuais ***claims*** *previstos inicialmente, o que justificaria a maior atuação da consultoria através do incremento da quantidade de h/h contratada.*

Outrossim, entende-se pertinente o argumento apresentado pelo responsável de que o não aproveitamento do conhecimento e da experiência adquirida pela equipe contratada, durante os últimos 04 anos do projeto, revelava-se desarrazoado naquela oportunidade vis-à-vis o montante envolvido na disputa entre Petrobras e KBR.

Ademais, de acordo com as informações prestadas, o procedimento arbitral resultou favoravelmente à Petrobras, o que demonstra que o evento danoso restringiu-se à atuação da KBR.

Nesta linha, entende-se que os pressupostos inseridos na Decisão 215/99 do TCU, que, em situações excepcionais, admite alteração que supere o limite legal de 25%, foram preenchidos no presente caso, a saber:

(i) não há indícios de que os encargos contratuais assumidos fossem superiores ao custo da opção pela rescisão contratual e elaboração de um novo procedimento licitatório, principalmente porque foram mantidas as condições do contrato em vigor.

(ii) o porte da Accenture, em relação ao aditamento solicitado, denota que a contratada não colocava em risco a perfeita execução contratual, porquanto detinha capacidade técnica e econômico-financeira compatível com o objeto.

(iii) os fatos supervenientes – principalmente a arbitragem internacional – implicam em dificuldades não previstas ou imprevisíveis por ocasião da contratação inicial.

(iv) o aditivo contemplou basicamente o aumento das quantidades de h/h dedicados à consecução do objeto, em razão das demandas citadas anteriormente, fato que não ocasionou a transfiguração do objeto originalmente contratado.

(v) os serviços prestados pela Accenture do Brasil Ltda. possuem natureza acessória ao projeto de desenvolvimento dos campos de Barracuda e Caratinga e afiguram-se necessários à completa execução do objeto original do contrato.

(vi) a motivação do ato que autorizou o aditamento contratual pode ser visto às fls. 301/306 do anexo 10, vol. 1. A principal consequência da opção pelo não aditamento consiste na assunção de um risco indevido, em função do não aproveitamento do conhecimento e da experiência adquirida pela equipe contratada durante os últimos 04 anos do projeto na questão da arbitragem internacional envolvendo a Petrobras e a KBR, no valor de mais de 200 milhões de dólares.

Por essas razões, acolhe-se as justificativas apresentadas.

d) Irregularidade – por ter solicitado, conforme DIP Engenharia/IEEPT/IEES 63/2006 (f. 128, anexo 9), autorização para instauração de negociação e por ter celebrado a Transação Extrajudicial referente ao Contrato 08010015577052 (ENGEVIX ENGENHARIA S.A.), contrariando a determinação contida no item 9.2.3 do Acórdão 390/2004 – TCU/Plenário, com a utilização de instrumento jurídico (Transação Extrajudicial) não respaldado pelas normas legais aplicáveis e sem regular procedimento licitatório.

Responsável: 03 - José Orlando Melo de Azevedo, CPF 123.807.255-00.

JUSTIFICATIVAS

Do contexto da contratação (convite nº 0016809048)

O responsável inicia sua defesa destacando a importância dessa contratação no contexto da autossuficiência do país em petróleo. Aduz que o cronograma geral do projeto Golfinho previa, para abril de 2005, a assinatura do contrato visando à prestação de serviços atinentes ao projeto de detalhamento, suprimento e construção da Unidade de Tratamento de Gás de Cacimbas – UTGC – fase II, a ser instalada no município de Linhares/ES.

Uma das finalidades do empreendimento era o tratamento do gás gerado na produção de óleo no campo de Golfinho, com previsão de início para abril de 2006.

Como a conclusão integral das obras da unidade estava prevista para 2007 (21 meses após a assinatura do contrato), a contratação previa, além dos serviços correlatos à planta de processamento do gás produzido no campo de Golfinho e outros, a implementação do chamado 'Sistema Antecipado' no prazo de 12 meses.

Esse sistema consiste numa estrutura paralela a ser desenvolvida para viabilizar o tratamento do gás do campo de Golfinho até que a UTGC estivesse pronta. Tal alternativa deveria entrar em operação na mesma data de início da produção de óleo, em abril de 2006.

A existência de um sistema apto ao tratamento de gás, desde o início da produção de óleo, fazia-se necessária para dar destinação ao produto que, caso não aproveitado, teria de ser queimado para evitar explosões, procedimento que contraria as normas da Agência Nacional de Petróleo – ANP, que desautorizam a queima do gás gerado durante a produção do óleo e impõem sanções no caso de descumprimento.

A hipótese de retardar o início da produção de óleo no campo de Golfinho, também, não se mostrava viável economicamente, em função da perda de significativa receita mensal, bem como do não-atingimento da autossuficiência em petróleo pelo país.

O responsável assevera que todas as providências possíveis teriam de ser adotadas para que a companhia estivesse apta a tratar também do gás, quando do início da produção de óleo no campo de Golfinho.

O defendente observa que o 'Sistema Antecipado' representa uma pequena parcela da contratação, cujo objetivo principal era a construção da unidade como um todo, com destaque para a planta definitiva de processamento de gás.

Nesta linha, através da Ata D.E 4.503, item 13, pauta nº 768 (fls. 398/402 do vol. 1), foi autorizada, em 25/11/04, a instauração de procedimento licitatório para os serviços atinentes à construção da UTGC fase II, pelo prazo de 650 dias.

Em 25/04/05, foram recebidas as propostas referentes ao convite nº 0016809048, cujo objeto é a construção da planta de tratamento de gás em questão. A empresa Engevix sagrou-se vencedora do certame e celebrou contrato com a Petrobras, em 27/09/05, no valor de R$ 438.483.750,69.

O intervalo de tempo verificado entre o recebimento das propostas e a efetiva assinatura do contrato, deve-se à interposição de recursos por determinadas empresas participantes do certame e à respectiva análise por parte da Petrobras e de seu departamento jurídico.

Do contexto da decisão gerencial pela realização do 'Sistema Antecipado'

O responsável assevera que 'o contexto vivenciado à época exigia da Companhia e dos gestores uma postura radical com o cumprimento dos prazos para os empreendimentos relacionados à exploração de gás'.

O ano de 2006 marcou o auge da chamada 'Crise do Gás', com a Bolívia nacionalizando as reservas de hidrocarbonetos, inclusive com a ocupação de campos petrolíferos. A situação se refletia nos contratos de fornecimento de gás para o Brasil, em razão da possibilidade da revisão dos preços contratados.

A fim de retratar o grave cenário político da época, o defendente reproduz, às fls. 377/381 do vol. 1, artigo jornalístico sobre a evolução da crise do gás boliviano. A expectativa era de deterioração no fornecimento do produto, o que deu ensejo, em maio de 2006, ao Plano de Produção Antecipada de Gás – PLANGAS, desenvolvido pelo governo federal para o incremento da capacidade de produção e processamento de gás natural, com a consequente redução da dependência externa do combustível.

Da urgência na implementação do 'Sistema Antecipado'

O defendente observa que o contrato foi assinado cerca de 5 (cinco) meses após o previsto e, com isso, a conclusão do 'Sistema Antecipado' ficaria adiada para setembro de 2006, ou seja, um ano após sua celebração.

Registra, ainda, que a previsão de conclusão desse sistema, no prazo de um ano após a assinatura, foi elaborada levando-se em consideração o prazo necessário para a montagem dos coletores de condensados.

No entanto, a previsão de início da produção de óleo no campo de Golfinho (abril/2006) não havia sido alterada, de modo que seria necessária considerável aceleração nas obras da UTGC, para ajustá-la ao cronograma do projeto.

Em fevereiro de 2006, a Petrobras recebeu correspondência da contratada informando que a antecipação do cronograma, em cerca de um mês (fls. 404/405 do vol. 1), alcançaria o valor de R$ 39.797.140,00. Esse montante foi considerado excessivo, além de não apresentar a antecipação desejada.

O responsável aduz que a alternativa encontrada, para compatibilizar o atraso na assinatura do contrato com a data de entrada em operação do poço de Golfinho, foi a de utilizar as instalações do poço de Peroá, já existente na ocasião. Criou-se, assim, a possibilidade da passagem do gás associado à produção de petróleo do campo de Golfinho pela instalação de Peroá, permitindo a produção de óleo daquele campo. Apesar de a solução ter reduzido a capacidade de escoamento do campo de Peroá, viabilizou a produção de Golfinho, considerada de maior valor agregado em razão da qualidade do petróleo.

Em função da urgência e em atendimento à solicitação da Petrobras, a Engevix passou a desenvolver o projeto, adquirir os materiais e executar os serviços, com o acompanhamento direto da Petrobras.

Com isto, antecipou-se em três meses o cronograma previsto para o tratamento de gás de Golfinho, conforme DIP ENGENHARIA 49/2007 às fls. 407/412 do vol. 1.

Destaca, ainda, que com a posterior implantação do 'Sistema Antecipado', pode-se retornar à configuração originalmente concebida, qual seja, escoamento do gás associado à planta de Golfinho pelo novo sistema.

Da suposta realização de obra sem amparo contratual

O responsável assevera que o item 9.2.3 do Acórdão 390/2004 - Plenário, em que a equipe de auditoria baseou-se para sustentar a suposta irregularidade, pressupõe a aplicação da Lei 8.666/1993 à Petrobras, sendo que os atos questionados foram praticados à luz do disposto no Decreto nº 2.745/98, utilizado pela estatal.

Com relação à suposta realização de serviços sem amparo contratual, o defendente entende que não se revela apropriado assim qualificar o ocorrido, uma vez que a montagem do sistema alternativo deu-se 'no âmbito do mesmo contrato e em substituição transitória ao Sistema Antecipado, previsto originariamente'.

Assim sendo, o que de fato ocorreu foi a mera formalização posterior de ajuste de projeto, que já se encontrava com a execução em curso.

'Não se tratou de acréscimo estranho ao escopo contratual, mas tão-somente do desenvolvimento de alternativa para fazer frente a eventos extraordinários que acabaram por tornar a alternativa prevista insuficiente para o atendimento de necessidades reconhecidamente existentes desde a contratação, e que, inclusive, motivaram a previsão do próprio Sistema Antecipado. A paralisação, nesse cenário, para se proceder à formalização de pequenos ajustes afigurava-se como uma medida desproporcional aos interesses envolvidos, pelo tempo que a formalização ensejaria, especialmente por se considerar que as alterações realizadas teriam por parâmetro técnico e econômico as informações já existentes no contrato.

Mesmo se entendendo aqui que o cerne da discussão reside em aspectos formais (formalização do aditivo) e não exatamente em aspectos materiais, convém reiterar que o tratamento da questão estava balizado pelo item 7.2, a do Decreto nº. 2.745/98'.

O defendente reafirma que foram necessárias modificações de projeto, para melhor adequá-lo aos objetivos da contratação. O custo do sistema pré-antecipado representou apenas 2% do valor total da contratação. As obras tiveram início por solicitação da Petrobras, com base em esboço de projeto elaborado pelos próprios técnicos da estatal.

Em função do contexto que envolvia o projeto do campo de Golfinho e do atraso decorrente da licitação, o responsável entende que não havia como retardar o início da implantação do sistema pré-antecipado, para a prévia celebração de aditivo contratual ou realização de contratação emergencial, sob pena de a Petrobras incorrer em enorme prejuízo.

Ressalta que já havia um contrato em andamento, contemplando o 'Sistema Antecipado' que era análogo ao sistema pré-antecipado a ser implantado.

Conclui que 'não há que se falar na realização de serviços sem amparo contratual. Ademais, conforme se demonstrará adiante, a escolha do instrumento para a formalização foi correta à luz das disposições do Novo Código Civil, bem como a atuação dos gestores visavam e efetivamente proporcionaram os melhores benefícios para a Companhia'.

Da celebração do Termo de Transação Extrajudicial

O responsável afirma que o termo de transação extrajudicial era o instrumento correto a ser utilizado, em face da urgência na implantação do sistema pré-antecipado. Diante da impossibilidade da prévia formalização das modificações do projeto, o defendente afastou desde logo a alternativa de formalização por intermédio de aditivo ao contrato em andamento (nº 08010015577052), 'sob pena da atribuição ao mesmo de efeitos retroativos'.

Entende, também, que 'não seria conveniente a realização de nova contratação por dispensa de licitação, seja à luz do princípio da economicidade, seja pelo fato de que ambas as contratações tratariam sobre sistemas apenas parcialmente diferentes, com objetivos idênticos e projetados para o mesmo empreendimento'.

O termo de transação contemplou, de acordo com o defendente, todos os custos referentes ao sistema pré-antecipado, sendo que a negociação destes valores resultou favorável à Petrobras. A formalização das modificações teve como objetivo evitar futuros pleitos por parte da contratada.

Informa, por fim, que a decisão pela celebração do referido termo teve o respaldo do departamento jurídico da Petrobras, conforme parecer JURÍDICO/JSERV 4007/07 às fls. 414/419 do vol. 1., e que o novo Código Civil elevou a transação extrajudicial (arts. 840 a 850) de mera forma de extinção das obrigações para espécie contratual.

ANÁLISE

As informações apresentadas pelo responsável não se afiguram suficientemente claras acerca de quais modificações qualitativas, impressas ao objeto contratual, tiveram seus custos associados quitados sob a forma do termo de transação extrajudicial.

O Documento Interno da Petrobras (DIP ENGENHARIA 49/2007 às fls. 407/412 do vol. 1) é mais esclarecedor nesse sentido, uma vez que correlaciona tecnicamente os serviços referentes ao 'Sistema Antecipado' e ao sistema pré-antecipado, bem como identifica as despesas por eles geradas.

Verifica-se nesse documento que a Engevix, a partir de outubro/2005 e por solicitação da Petrobras, já vinha empreendendo esforços para a antecipação da operação do 'Sistema Antecipado'.

Em abril/2006, a Petrobras ordenou à contratada a interrupção desses serviços, por entender que o custo-benefício do procedimento de antecipação estava incompatível com os objetivos da estatal, ocasião em que foram avaliadas alternativas para solução do problema.

Ocorre, entretanto, que as despesas incorridas até aquele momento (R$ 1.776.891,21), referentes à execução de parte do 'Sistema Antecipado', que integra o objeto do contrato nº 08010015577052, foram negociadas e formalizadas através de termo de transação extrajudicial, instrumento jurídico desvinculado ao contrato original (fls. 296/298 do anexo 9 – vol. 1).

A solução encontrada pela Petrobras, para garantir, no prazo previsto, o escoamento de gás do campo de Golfinho, foi utilizar parte do 'Sistema Antecipado', acrescido de tubulações e derivações. Resta evidente, portanto, que no caso desse sistema pré-antecipado (transitório) ocorreu uma mudança qualitativa do objeto do contrato nº 08010015577052, com a extensão do projeto para melhor adequação técnica aos interesses de antecipação da queima de gás pela Petrobras. A despesa incorrida nessa modificação também foi negociada e formalizada através de termo de transação extrajudicial, no montante de R$ 7.947.853,63.

Considerando, assim, que em ambas as situações, os custos indicados decorrem, de fato, de modificações ao objeto do contrato nº 08010015577052, as mencionadas alterações não poderiam ser formalizadas senão através de aditivos, porquanto as normas legais aplicáveis não respaldam o instrumento utilizado pelo responsável.

Nem mesmo o item 7.2, 'a' do Decreto nº. 2.745/98, ao qual o defendente faz menção, alberga a possibilidade de utilização do termo de transação extrajudicial. O referido dispositivo assim dispõe:

'7.2 Os contratos regidos por este Regulamento poderão ser alterados, mediante acordo entre as partes, principalmente nos seguintes casos:

a) quando houver modificação do projeto ou das especificações, para melhor adequação técnica aos seus objetivos;'

Destaca-se, que a equipe de auditoria não questionou o fato de o projeto ter sido modificado, nem os valores estabelecidos na negociação, tampouco a urgência do procedimento ante o atraso verificado na licitação. A presente audiência trata, tão somente, da contrariedade do ato praticado pelo responsável à determinação contida no item 9.2.3 do Acórdão 390/2004 – TCU/Plenário, com a utilização de instrumento jurídico indevido (Transação Extrajudicial).

O acórdão citado trata de auditoria na Petrobras, realizada na contratação de diversos serviços enquadrados no PT 25.753.0286.4237.0001 - Manutenção e Aperfeiçoamento dos Sistemas de Segurança, de Proteção Ambiental e de Saúde nas Atividades de Exploração e Produção de Petróleo e Gás Natural (TC 009.199/2003-4). Naquela oportunidade, o Plenário desta Corte de Contas, entre outras deliberações, determinou à Petrobras que:

'9.2.3 abstenha-se de realizar obras, serviços e compras sem amparo contratual, observando o que determinam os arts. 61, parágrafo único e 62, da Lei nº 8.666/1993 e os arts. 62 e 63, §2º, inciso I, da Lei nº 4.320/64;'

Da análise realizada até o momento, depreende-se que, de fato, a execução dos serviços atinentes à antecipação do 'Sistema Antecipado' estava desprovida de amparo contratual.

A tentativa de antecipação do sistema, bem como as modificações realizadas em caráter de urgência, que deram ensejo ao sistema pré-antecipado (transitório), foram formalizadas intempestivamente através de instrumento jurídico indevido, em desacordo com a determinação do TCU.

Além da falta de previsão legal, a utilização do termo de transação extrajudicial torna-se preocupante, na medida em que pode ser utilizado como subterfúgio aos termos pactuados na avença original. Por ser um instrumento jurídico que se destina a prevenir ou terminar litígios mediante concessões mútuas, as alterações contratuais nele resolvidas podem não obedecer às mesmas

condições inicialmente pactuadas, sobretudo no que se refere à estrutura de preços apresentada pela contratada na licitação.

O art. 60 da Lei 8.666/1993 estabelece que 'Os contratos e seus aditamentos serão lavrados nas repartições interessadas, as quais manterão arquivo cronológico dos seus autógrafos e registro sistemático do seu extrato, salvo os relativos a direitos reais sobre imóveis, que se formalizam por instrumento lavrado em cartório de notas, de tudo juntando-se cópia no processo que lhe deu origem'.

O citado dispositivo tem por finalidade assegurar a possibilidade de fiscalização sobre o cumprimento das formalidades legais, impedindo, por hipótese, a ocultação de modificações ao objeto do contrato original. Portanto, alterações contratuais que não sejam formalizadas através de seus respectivos aditivos mitigam o controle acerca de, por exemplo: o limite de 25% permitido pela Lei 8.666/1993 para modificações contratuais, a possibilidade de pagamentos em duplicidade, o acompanhamento do saldo contratual, entre outros.

Não socorre ao responsável, o fato da formalização do termo extrajudicial ter sido precedida de consulta ao departamento jurídico da Petrobras (DIP JURÍDICO/JSERV 4007/07 às fls. 414/419 do vol. 1), uma vez que resta explícito no parecer a intempestividade do gestor em relação à formalização do instrumento contratual, que gerou a possibilidade da transação extrajudicial:

'Aliás, muito bem explicitado no DIP do JURÍDICO/JSERV 53/2005, onde expõe que 'as contratações se formalizam e devem se desenvolver de forma a preservar o dispositivo constitucional que exige a realização da licitação pública nas contratações da Petrobras (art. 173, § 1º, inc. III da Constituição Federal/88), bem como devem resguardar a observância dos princípios jurídicos constitucionais a que rejam a Administração Pública Direta e Indireta (art. 37 da C.F.), em especial os Princípios da legalidade e impessoalidade'.

Feitas as resalvas acima, necessário frisar que o Consulente deverá observar sempre a tempestividade do Contrato, ou seja, o momento anterior à execução dos serviços para vislumbrar a possibilidade de realização de um meio hábil a ser aplicado a presente situação, podendo a Companhia ser resguardada.

No caso em tela, visto que já foram realizados todos os serviços, mesmo que tais serviços tenham a premissa de urgência, deve ser observado que perde-se a possibilidade de avaliação quanto a procedência ou os valores das alterações, pois diante de vários serviços executados, não há outra opção senão proceder o pagamento dos valores suportados pela Contratada.

Portanto, o caso em tela versa justamente sobre tal situação, sendo que a orientação deste Jurídico a realização de TEJ – Transação Extrajudicial, observado o valor apresentado pela Contratada, obviamente com algumas ressalvas e as observações devidas, bem como a minuta Padrão e Tabela de Limites de Competência (...)'.

Considerando, assim, que os serviços de antecipação do sistema foram realizados sem cobertura contratual, em descumprimento à determinação feita pelo TCU à Petrobras, cujo teor trata especificamente sobre essa questão, rejeita-se as justificativas apresentadas.

e) Irregularidade – por ter solicitado autorização, conforme DIP Engenharia/IEEPT/IEES 63/2006, para instauração de negociação e por ter celebrado a Transação Extrajudicial referente ao Contrato 08010015577052 (ENGEVIX ENGENHARIA S.A.) sem orçamento detalhado em planilhas que expressassem a composição de todos os custos unitários da obra, conforme determinado no item 5.2.1.c do Decreto 2.745/98, e nos arts. 2º, 7º, § 2º, inciso II, e o art. 40, § 2º, inciso II, todos da Lei 8.666/1993.

Responsável: 03 - José Orlando Melo de Azevedo, CPF 123.807.255-00.

JUSTIFICATIVAS

O responsável alega que, no caso em exame, a urgência, associada à complexidade da matéria, exigiu condução diferenciada no tocante à realização da estimativa dos custos e à negociação com a contratada, a fim de evitar atrasos no cronograma de início da exploração e produção do campo de Golfinho.

A unidade especializada de Engenharia de Custo e Estimativas de Prazos (ECP), responsável pelo orçamento, não tinha condições de elaborar a estimativa do sistema pré-antecipado com a urgência necessária.

Mesmo assim, todas as cautelas foram tomadas para que a contratada somente desse início aos serviços, com a condição de que os custos decorrentes seriam pautados no Demonstrativo de Formação de Preços (DFP) do contrato em vigor, ou seja, levando-se em consideração os preços definidos na época da contratação.

Neste sentido, o responsável apresenta, às fls. 421/440 do vol. 1, a estimativa de custos do sistema pré-antecipado, desmembrado na forma do DFP, que orientou as negociações com a contratada.

Destaca, por fim, que o valor negociado (R$ 1.776.891,21) para o sistema pré-antecipado situou-se em torno do valor estimado (R$ 1.782.039,85).

ANÁLISE

As justificativas apresentadas merecem ser acolhidas. O responsável apresenta, às fls. 421/440 do vol. 1, documentação comprobatória com a estimativa de custos utilizada na negociação dos valores relativos ao sistema pré-antecipado, com base em avaliação procedida pela unidade especializada de Engenharia de Custo e Estimativas de Prazos (ECP).

De acordo com as informações prestadas pelo responsável, o orçamento tomou por base os custos definidos no contrato original nº 08010015577052, firmado com a Engevix Engenharia S.A. para a construção e montagem da UTGC Fase II do pólo de Cacimbas. Os serviços atinentes ao 'Sistema Antecipado' já constavam no DFP do contrato em vigor, planilha esta que serviu de base para valorar os serviços adicionais utilizados na antecipação desse sistema.

f) Irregularidade – extrapolação do limite de 25% no aditivo 4 ao Contrato 08010006262042, firmado com a empresa UTC Engenharia S.A, em contrariedade ao disposto no § 1º do artigo 65 da Lei 8.666/1993, e no item 7.2, letra b, do Decreto 2.745/98.

Responsáveis:

4. Pedro Jose Barusco Filho, CPF 987.145.708-15: por ter solicitado, conforme DIP Engenharia 269/2005 (fls. 38/44 do Anexo 12), a autorização para celebrar e por ter assinado o aditivo 4.

Os demais responsáveis por terem autorizado, conforme ATA DE 4.536 (f. 37 do Anexo 12), item 16, de 14/07/2005 – Pauta 512, a realização do aditivo 4:

6. José Sérgio Gabrielli de Azevedo, CPF 042.750.395-72;

7. Renato de Souza Duque, CPF 510.515.167-49;

8. Guilherme de Oliveira Estrella, CPF 012.771.627-00;

9. Nestor Cuñat Cerveró, CPF 371.381.207-10;

10. Paulo Roberto Costa, CPF 302.612.897-15;

11. Ildo Luís Sauer, CPF 265.024.960-91.

JUSTIFICATIVAS

Do contexto da contratação

Os responsáveis iniciam com uma descrição do empreendimento nos moldes já apresentados no item 'a' desta instrução.

Ressaltam a complexidade e dimensão do projeto, em função:

- dos altos valores envolvidos;

- dos diversos agentes interessados (financiadores, ANP, governos federal e estadual, autoridades aduaneiras, etc.);

- da importância política e estratégica do projeto, fundamental para o alcance da autossuficiência nacional em produção de petróleo, com a expectativa de incremento em 20% da produção nacional de petróleo.

Com o objetivo de agilizar o início da operação, em função dos prazos acordados com a ANP (fls. 474/501 do vol. 2) e dos reflexos da queda de produção de óleo da Petrobras, a estatal

manifestou, junto à KBR, a intenção de que os serviços de finalização das plataformas fossem feitos em alto mar.

Diante da negativa da KBR, houve um acordo preliminar acertando a transferência do objeto remanescente para a Petrobras, mediante o acerto de contas.

Assim sendo, com base nas informações fornecidas pela KBR acerca do andamento das obras e do escopo remanescente, a Petrobras realizou as contratações para a finalização das plataformas P-43 e P-48.

O responsáveis registram, ainda, que a estratégia adotada propiciou o início da produção da P-43 em 21/12/2004, enquanto pelo cronograma da KBR esse início se daria em meados de 2005. A antecipação proporcionou à estatal receita mensal da ordem de 28,3 milhões de dólares, valor superior à própria contratação da empresa UTC Engenharia.

Dos motivos para assinatura do aditivo 4

O defendente informa que a P-43 é uma plataforma do tipo FPSO – Floating, Production, Storage and Offloading, convertida a partir do casco de um navio petroleiro, que tem capacidade para produzir, armazenar e escoar periodicamente o petróleo produzido para outro navio aliviador (petroleiro). Sua capacidade nominal de produção é de 150.000 barris de petróleo por dia (bpd) e 6 milhões de m3 de gás natural por dia.

Em função do atraso no cumprimento das obrigações pela empresa KBR, bem como a decisão estratégica da Petrobras em realizar parte dos serviços com a plataforma em alto-mar, de modo a antecipar o início da produção, a Petrobras assumiu a responsabilidade pela execução do remanescente da obra.

Assim, através de regular procedimento licitatório, a Petrobras contratou a empresa UTC Engenharia S.A. para a execução dos serviços de finalização da construção e montagem, comissionamento, partida e pré-operação dos sistemas da plataforma P-43, todos relacionados ao empreendimento de Barracuda/Caratinga.

'No entanto, já na vigência do contrato com a UTC, foram detectadas circunstâncias imprevistas decorrentes da finalização da execução do contrato com a KBR, inclusive em face de imprecisões dos dados por esta passados, que geraram significativo aumento no volume de serviços a serem executados, acarretando, elevação significativa na quantidade de homens-hora prevista originalmente. Tais problemas ocorreram em que pese realizados todos os testes necessários na presença da empresa certificadora e antes da saída da plataforma para o mar, tendo sido seguidos todos os procedimentos de segurança, que, inclusive, constituem exigências das seguradoras vinculadas ao projeto.

Aqui se torna importante reconhecer que o grande teste se dá mesmo com a plataforma em pleno funcionamento. Sempre há correções a fazer, mas que são inestimáveis durante a fase ***onshore****. A partir do momento em que uma outra empresa foi contratada para finalizar a obra em condições distintas do projeto original, não era lícito transmitir a ela o ônus pelos ajustes que se fizessem necessários, em etapas anteriores a sua contratação, para garantir a operação.'*

O responsável discrimina os eventos identificados após a emissão dos certificados, que autorizavam a saída da plataforma do estaleiro, considerados imprevisíveis e extraordinários pela Sociedade Classificadora e pela Marinha:

- inadequada configuração da centrífuga referente ao sistema de óleo diesel dos turbo geradores. O problema não foi constatado no estaleiro, 'pois a duração dos testes realizados não foi suficiente para apresentar tal anomalia'.

*- deslocamento de juntas dos tubos FRP (****fiber reinforced*** *poliéster) nos principais sistemas de água salgada. Os testes hidrostáticos foram realizados e aprovados pela fiscalização, entretanto, na fase* ***offshore****, sob condições dinâmicas, vibração e cargas cíclicas, diferentes daquelas do estaleiro, verificou-se o deslocamento das juntas, ocasionando diversas paradas e retrabalhos.*

*- problemas nos VPI (****valve position indicator****), que servem para indicar se a válvula está aberta ou fechada, bem como o percentual de abertura da mesma. O defeito impossibilita o teste do sistema*

de lastro, pois coloca em risco a estabilidade da embarcação, submetendo a viga navio a esforços indesejáveis. O problema não foi detectado durante os testes individuais de operação das válvulas no estaleiro, revelando-se somente durante o teste do sistema de lastro como um todo.

- trinca no costado de um dos tanques de carga lateral de boreste, provocando pequeno vazamento de óleo. O reparo gerou impactos na produção de óleo, pois o tanque e seu simétrico não puderam ser utilizados, limitando o nível em outros tanques para fins de estabilidade da embarcação. 'Esta trinca era impossível de se detectar durante os trabalhos de conversão do casco no estaleiro apesar das inspeções e ensaios não destrutivos realizados durante meses de trabalho nas estruturas do casco'.

- curto circuito dos motores elétricos de acionamento das bombas de injeção. A situação só foi observada durante o comissionamento ***offshore****, já que tecnicamente o equipamento não podia ser testado no estaleiro.*

*- sub-dimensionamento dos transformadores VSD (****variable speed drive****), responsáveis pela partida suave e pelo controle de velocidade dos motores elétricos dos compressores de gás. O comissionamento dos compressores só pode ser feito* ***offshore****, pois depende da disponibilidade de gás.*

O defendente alerta, ainda, para outras dificuldades decorrentes das circunstâncias que envolvem os serviços em alto-mar, em função da baixa produtividade a bordo e da sujeição a intempéries que, por força das rígidas normas de SMS (Segurança, Meio Ambiente e Saúde) adotadas pela Petrobras, ocasionam constantes paralisações nos serviços e longas esperas pelo restabelecimento das condições ideais.

Deste modo, o aditivo nº 4 contemplou novas demandas no decorrer da execução do contrato, as quais não poderiam ser previstas ou, pelo menos, estimadas com precisão, antes do desenvolvimento das atividades da contratada, em razão da natureza desses serviços.

A exiguidade de tempo e a premência para início da operação da plataforma, não justificavam, em termos econômicos, a realização de nova licitação. Some-se a isto o fato de que a empresa UTC Engenharia S.A. encontrava-se mobilizada e em condições mais vantajosas para a continuidade dos serviços. Ademais, a atuação simultânea de duas empresas distintas em uma mesma plataforma, para a consecução dos serviços em discussão, enfrentaria sérias limitações de pessoal embarcado.

Registra, por fim, os pressupostos inseridos na Decisão 215/99 do TCU, que, em situações excepcionais, admite alteração qualitativa que supere o limite legal de 25%, a saber:

'a) tanto as alterações contratuais quantitativas - que modificam a dimensão do objeto - quanto as unilaterais qualitativas - que mantêm intangível o objeto, em natureza e em dimensão, estão sujeitas aos limites preestabelecidos nos §§ 1º e 2º do art. 65 da Lei nº 8.666/1993, em face do respeito aos direitos do contratado, prescrito no art. 58, I, da mesma Lei, do princípio da proporcionalidade e da necessidade de esses limites serem obrigatoriamente fixados em lei;

b) nas hipóteses de alterações contratuais consensuais, qualitativas e excepcionalíssimas de contratos de obras e serviços, é facultado à Administração ultrapassar os limites aludidos no item anterior, observados os princípios da finalidade, da razoabilidade e da proporcionalidade, além dos direitos patrimoniais do contratante privado, desde que satisfeitos cumulativamente os seguintes pressupostos:

I - não acarretar para a Administração encargos contratuais superiores aos oriundos de uma eventual rescisão contratual por razões de interesse público, acrescidos aos custos da elaboração de um novo procedimento licitatório;

II - não possibilitar a inexecução contratual, à vista do nível de capacidade técnica e econômico-financeira do contratado;

III - decorrer de fatos supervenientes que impliquem em dificuldades não previstas ou imprevisíveis por ocasião da contratação inicial;

IV - não ocasionar a transfiguração do objeto originalmente contratado em outro de natureza e propósito diversos;

V - ser necessárias à completa execução do objeto original do contrato, à otimização do cronograma de execução e à antecipação dos benefícios sociais e econômicos decorrentes;

VI - demonstrar-se - na motivação do ato que autorizar o aditamento contratual que extrapole os limites legais mencionados na alínea 'a', supra - que as consequências da outra alternativa (a rescisão contratual, seguida de nova licitação e contratação) importam sacrifício insuportável ao interesse público primário (interesse coletivo) a ser atendido pela obra ou serviço, ou seja gravíssimas a esse interesse; inclusive quanto à sua urgência e emergência;'.

ANÁLISE

Em 8/10/2004, foi celebrado o contrato nº 0801.000.6262.04.2 com a empresa UTC Engenharia S.A., no valor original de R$ 11.592.665,10. O aditivo 1, assinado em 28/02/2005 no valor de R$ 12.053.403,55, e o aditivo 4, celebrado em 22/07/2005 no montante de R$ 16.510.149,63, elevaram o total do contrato para R$ 40.156.218,28.

Destaca-se, que o aditivo 1 foi objeto de levantamento de auditoria no Fiscobras 2005 (TC – 009.552/2005-9), cujo Ministro-Relator, Exmo. Sr. Aroldo Cedraz, determinou à época, consoante despacho às fls. 451/452 – vol. 2, a juntada daqueles autos ao presente processo com vistas a subsidiar a presente instrução.

A própria Petrobras, quando de sua manifestação preliminar a esta audiência (fl. 159 do vol. Principal), já havia informado que as justificativas apresentadas são as mesmas tanto para o aditivo 1 quanto para o aditivo 4. Diferencia, somente, que o aditivo 4 resultou da identificação de novas demandas no decorrer da execução do contrato e do estabelecido no aditivo 1.

De acordo com a Decisão 215/99 - Plenário, item 8.1, 'a', tem-se que o montante de modificações acordadas pelo termo aditivo 4 ao contrato 0801.0006262.04.2 não são enquadráveis como alterações contratuais quantitativas, já que a Petrobras não se limitou a modificar a dimensão do objeto, restando a análise da aplicabilidade do subitem 'b' da decisão, próprio para as alterações contratuais consensuais, qualitativas e excepcionalíssimas de contratos de obras e serviços, a fim de se verificar a conduta do agente responsável.

Quanto à análise dos pressupostos exigidos, anota-se serem cumulativos, de acordo com os parâmetros estatuídos no item 8.1, 'b'.

Não há dúvidas de que o impacto do empreendimento Barracuda-Caratinga, tanto em termos absolutos (de custo total informado de cerca de US$ 2,6 bilhões de dólares), quanto em relação à meta estratégica da Petrobras e do próprio governo federal em atingir a auto-suficiência na produção nacional de petróleo até 2006 (produção projetada em 20% da produção total nacional de petróleo), teria o efeito de satisfazer o subitem V ('ser necessárias à completa execução do objeto original do contrato, à otimização do cronograma de execução e à antecipação dos benefícios sociais e econômicos decorrentes')

A justificativa prévia dos motivos, que levaram à realização do aditivo superior a 25%, encontra-se detalhada no relatório de negociação às fls. 192 a 200 do anexo 2, em atendimento ao subitem VI ('demonstrar-se - na motivação do ato que autorizar o aditamento contratual que extrapole os limites legais mencionados na alínea 'a', supra - que as consequências da outra alternativa (a rescisão contratual, seguida de nova licitação e contratação) importam sacrifício insuportável ao interesse público primário (interesse coletivo) a ser atendido pela obra ou serviço, ou seja gravíssimas a esse interesse; inclusive quanto à sua urgência e emergência').

Na mesma linha, também, quanto à satisfação do subitem IV ('não ocasionar a transfiguração do objeto originalmente contratado em outro de natureza e propósito diversos'), por absoluta falta de evidências nessa direção.

O subitem II ('não possibilitar a inexecução contratual, à vista do nível de capacidade técnica e econômico-financeira do contratado') revela-se atendido, na medida em que a UTC Engenharia S.A. mostrava-se capacitada a suprir as demandas da estatal, principalmente no que tange ao cumprimento do objeto contratual.

Ainda que não haja cálculos detalhados dos custos de uma rescisão e de novas licitação e contratação, afigura-se bastante plausível, diante das circunstâncias relatadas pelo defendente, bem como da capacitação da UTC Engenharia e do estágio avançado do empreendimento, que uma eventual rescisão contratual não ensejasse vantagem econômica à Petrobras. Considera-se, desta forma, satisfeita a condição estabelecida no item I ('não acarretar para a Administração encargos contratuais superiores aos oriundos de uma eventual rescisão contratual por razões de interesse público, acrescidos aos custos da elaboração de um novo procedimento licitatório').

Depreende-se, com relação ao pressuposto ínsito no subitem III ('decorrer de fatos supervenientes que impliquem em dificuldades não previstas ou imprevisíveis por ocasião da contratação inicial'), que a decisão do responsável em aditar o contrato teve como fundamento o aumento da extensão dos serviços, com a elevação significativa na quantidade de homens-hora prevista originalmente, em razão de circunstâncias decorrentes da finalização da execução do contrato com a KBR, mormente o refazimento de serviços dados como concluídos por esta contratada principal, com a correção de situação operacional de sistemas críticos (sistema diesel, sistema hidráulico de válvulas, juntas dos tubos FRP, trinca no costado de um dos tanques de carga, curto circuito dos motores elétricos de acionamento das bombas de injeção, sub-dimensionamento dos transformadores VSD e etc.).

Vale destacar, que esses problemas se revelaram posteriormente à saída da plataforma para o mar e, de acordo com o responsável, após a realização de todos os testes necessários na presença da empresa certificadora e da seguradora, fato que não foi questionado pela equipe de auditoria.

É razoável, portanto, que a Petrobras ao assumir a responsabilidade pelos serviços remanescentes da plataforma, a serem realizados em alto-mar, partisse do pressuposto que todos equipamentos, entregues pela KBR, estivessem em condições normais de funcionamento, uma vez que a aceitação definitiva dos serviços somente ocorreu após a realização dos testes necessários.

Nesta linha, é justificável que a ocorrência dos eventos indicados não tivesse sido prevista quando da contratação inicial da UTC Engenharia S.A., em razão da imprevisibilidade de que testes realizados ***onshore*** *não fossem ratificados em condições de operação* ***offshore****, considerada a complexidade dos equipamentos e serviços envolvidos na construção da plataforma.*

Dessa conclusão, exsurge o indício de que possa ter havido prejuízo indevido à Petrobras, pois supõe-se que o pagamento dos serviços prestados pela empresa KBR foram realizados, embora se constatasse, posteriormente, que tivessem de ser refeitos pela empresa UTC emergencialmente, sob risco de novos atrasos ao empreendimento.

Verifica-se, entretanto, do TC 012.942/2007-0 apenso ao presente processo, informação acerca de processo específico de representação (TC-013.983/2004-2 apenso ao TC-007.433/2004-8), atualmente localizado na Secex-RJ e em fase de análise de audiências, onde está sendo proposto encaminhamento acerca de questão correlata, relacionada aos efeitos financeiros dos acordos firmados entre as partes envolvidas no empreendimento (a Petrobras, a sociedade de propósito específico Barracuda & Caratinga Leasing Company- BCLC, a contratante principal Kellog Brown & Root, Inc. – KBR e a Halliburton Company) para a solução de divergências suscitadas pelo atraso na entrega das unidades P-43 e P-48.

Desta forma, entende-se que as justificativas apresentadas podem ser acolhidas.

g) Irregularidade: superfaturamento de R$ 503.643,46 (quinhentos e três mil, seiscentos e quarenta e três reais e quarenta e seis centavos), no aditivo 4 ao Contrato 08010006262042, devido ao desequilíbrio econômico-financeiro em prejuízo à Petrobras quando aplicado o método do desconto, conforme Acórdão 1.755/2004 TCU Plenário;

Responsáveis:

4. Pedro Jose Barusco Filho, CPF 987.145.708-15: por ter solicitado, conforme DIP Engenharia 269/2005, a autorização para celebrar e por ter assinado o aditivo 4.

Os demais responsáveis por terem autorizado, conforme ATA DE 4.536, item 16, de 14/07/2005 – Pauta 512, a realização do aditivo 4:

6. José Sérgio Gabrielli de Azevedo, CPF 042.750.395-72;
7. Renato de Souza Duque, CPF 510.515.167-49;
8. Guilherme de Oliveira Estrella, CPF 012.771.627-00;
9. Nestor Cuñat Cerveró, CPF 371.381.207-10;
10. Paulo Roberto Costa, CPF 302.612.897-15;
11. Ildo Luís Sauer, CPF 265.024.960-91.

JUSTIFICATIVAS

Os responsáveis aduzem, inicialmente, que o procedimento licitatório, pertinente ao contrato em questão, foi concebido na modalidade Convite, nos termos do Decreto 2.745/98, que autoriza à Petrobras negociar com a vencedora redução de preço, não havendo qualquer irregularidade neste procedimento.

Os chamados 'descontos' são reduções no valor ofertado pela contratada decorrentes de mera liberalidade, ou seja, não são obrigatórios, tampouco precisam ser lineares, sendo fruto exclusivamente da negociação entre as partes. O preço original proposto pela contratada já era considerado aceitável, sendo inclusive inferior ao centro da estimativa de custos da Petrobras.

Asseveram, ainda, que a conclusão acerca de suposta existência de prejuízo, no valor de R$ 503.643,46, decorre da inapropriada utilização do 'método do desconto', consoante excerto do voto condutor do Acórdão 355/2007 – Plenário, da lavra do Exmo. Sr. Ministro-Relator Augusto Nardes:

'10. É certo que o cerne do método é a preservação do desconto oferecido na licitação, que como vantagem obtida pela administração na contratação, estará sujeita a todo tipo de investida por parte das contratadas, em detrimento de quem é ela auferida. No entanto, condicionar qualquer alteração contratual à manutenção estrita do percentual de desconto advindo da licitação pode levar à abstração total dos motivos reais que determinaram a alteração, procedimento que se me afigura indesejável na medida em que pode significar a desconsideração de causas modificadoras legítimas, perfeitamente compatíveis com os permissivos previstos na legislação.

11. A presunção de desequilíbrio de que fala a regra 'e', decorrente da mera alteração do desconto global, tem, até por absoluta falta de previsão legal expressa, natureza eminentemente juris tantum, admitindo a prova em contrário. Penso mais que não pode prescindir, para ser assacada contra os jurisdicionados da Corte, do exame individual das alterações introduzidas, que há de exigir sempre a criteriosa consulta ao conteúdo factual de cada processo. Aliás, noto que, por trás desses métodos de análise econômica de planilhas contratuais, há sempre o objetivo legítimo de construção de um molde automático que, aplicado às alterações em geral sem consideração de quaisquer especificidades casuísticas, seja capaz de impedir ou inibir as revisões contratuais impulsionadas exclusivamente por interesses espúrios, naturalmente encobertos, por reserva mental, pelas mais inofensivas e singelas explicações.

12. Receio, no entanto, que um algoritmo como esse, cuja aplicação desdenha completamente das circunstâncias reais que presidem a revisão do contrato, seja de difícil concepção e implementação, uma vez que nada garante que o artificialismo inerente às soluções por ele engendradas seja capaz de conciliar a extrema diversidade dos fatores técnicos, jurídicos e administrativos envolvidos. Não há sequer garantia de que o próprio interesse público restará atendido, caso a aplicação do paradigma, impassivelmente, sem qualquer compadecimento com as peculiaridades do caso, resulte na criação de impasses insuperáveis entre as partes contratantes.'

ANÁLISE

De acordo com os cálculos realizados pela equipe de auditoria (fl. 170 do v.p.), a empresa UTC Engenharia S.A. sagrou-se vencedora da licitação que precedeu a assinatura do contrato em discussão, por um valor global 4,87% inferior à estimativa da Petrobras.

Após o aditivo 4, e já de posse das quantidades efetivamente realizadas, a equipe de auditoria procedeu ao novo cálculo da diferença entre o valor orçado pela Petrobras e o efetivamente pago à UTC Engenharia S.A., obtendo o resultado de 3,63%.

A equipe da 1ª Secex baseou-se na diferença entre esses percentuais (4,87% - 3,63%) para calcular o débito de R$ 503.643,46 em prejuízo à Petrobras, haja vista o possível desequilíbrio econômico-financeiro verificado, quando aplicado o método do desconto.

É importante destacar que a diferença verificada decorre, principalmente, da alteração ao final do contrato das quantidades estimadas de determinados serviços vis-à-vis as quantidades efetivamente realizadas, ou seja, o questionamento não recai sobre os valores contratados e que constam da Planilha de Preços Unitários – PPU.

Neste ponto, entretanto, entende-se que a argumentação desenvolvida pelo responsável é procedente.

A alteração do desconto global no aditivo 4, deduzida a partir da aplicação pura e simples do denominado 'método do desconto' não gera, de forma automática, a presunção absoluta da ocorrência de desequilíbrio econômico-financeiro em prejuízo à Petrobras.

Cabe relembrar que o desenvolvimento, nesta Corte de Contas, de métodos desta natureza teve, precipuamente, o objetivo de valorar o efeito nocivo do malfadado 'jogo de planilhas'. Afastada a hipótese desse instrumento ardiloso por absoluta falta de evidências nesse sentido, restaria apenas o indício de possível desequilíbrio econômico-financeiro do contrato, a ser confirmado ou não, através da análise das circunstâncias técnicas, jurídicas e administrativas envolvidas ao longo da contratação.

No presente caso, as modificações contratuais efetuadas no âmbito do aditivo 4 restaram tecnicamente justificadas, consoante item 'f' desta instrução, não havendo indícios de que a alteração contratual tenha desconfigurado as condições originais da proposta e proporcionado ganhos ilegítimos à contratada.

O valor global proposto pela UTC foi legitimado pela Petrobras, no processamento da licitação, em confronto com a sua estimativa de custos. Além disto, a estatal auferiu descontos adicionais sobre determinados itens dos aditivos, fruto da negociação com a contratada.

Ainda que as alterações introduzidas tenham reduzido o desconto inicial obtido em apenas 1,2% do valor total do contrato, não há indícios de que as alterações nas quantidades estimadas, em confronto com as quantidades efetivamente realizadas, tenham sido realizadas com o intuito de causar desequilíbrio financeiro em prejuízo à Petrobras.

A variação das quantidades realizadas de alguns itens, para mais ou para menos, em relação à estimativa da Petrobras, decorre da própria complexidade do empreendimento, o que dificulta a precisa definição dos quantitativos de h/h para cada categoria profissional, agravada pelas dificuldades descritas no item 'f' desta instrução.

Ademais, no relatório da equipe de auditoria, não há indícios de que os preços unitários estabelecidos no aditivo 4 estejam fora dos limites legais de mercado, não constituindo desequilíbrio financeiro em desfavor à Petrobras o pagamento dessas obrigações.

Assim sendo, acolhe-se as justificativas.

h) Irregularidade: contratação direta da empresa KEPPEL FELS Brasil S.A., sem comprovar a inviabilidade de competição, conforme disposto nos artigos 25 e 26 da Lei 8.666/1993, e nos itens 2.3 e 2.5 do Decreto 2.745/98;

Responsáveis: 4. Pedro Jose Barusco Filho, CPF 987.145.708-15;

5. José Antônio de Figueiredo, CPF 507.172.357-34: por terem solicitado a contratação, conforme DIP Engenharia 459/2004 (fls. 61/63 do Anexo 12).

JUSTIFICATIVAS

Os responsáveis iniciam com a explanação acerca do contexto da contratação, nos mesmos termos já descritos no item 'f' desta instrução, ao qual fazemos remissão.

Destacam, apenas, que a Petrobras realizou as contratações para a finalização das plataformas P-43 e P-48, com base nas informações fornecidas pela KBR acerca do escopo remanescente e andamento das obras.

Como resultado da estratégia adotada, ocorreu o início da produção da P-48 em 28/02/2005, 'enquanto que, considerando-se a projeção da KBR, durante o contrato, essa situação somente ocorreria em meados de 2005. Essa antecipação proporcionou à Petrobras receita mensal da ordem de 19,3 milhões de dólares'.

Da regularidade da contratação direta

Os defendentes justificam a contratação direta, com base no item 2.3, 'e' do Decreto 2.475/98:

'2.3 É inexigível a licitação, quando houver inviabilidade fática ou jurídica de competição, em especial:

(...)

e) para a contratação de serviços ou aquisição de bens, em situações atípicas de mercado em que, comprovadamente, a realização do procedimento licitatório não seja hábil a atender ao princípio da economicidade'.

A contratação da empresa Keppel Fels S.A., para a execução dos serviços de finalização da plataforma P-48, deu-se alguns meses após a contratação, via licitação, da empresa UTC Engenharia, para consecução de serviços similares na plataforma P-43.

'A decisão pela contratação direta para a P-48 levou em consideração, dentre outros aspectos, o progresso dos serviços na P-43.

Em que pese a evolução dos trabalhos e os resultados obtidos, sem restar quaisquer dúvidas acerca do sucesso proporcionado pela decisão gerencial de finalizar as unidades no mar, a equipe da UTC Engenharia envolvida com a finalização da P-43 enfrentou enormes dificuldades, principalmente em razão da curva de aprendizado da real situação da obra e dos sistemas da unidade.

Concluiu-se que a familiaridade com os sistemas de produção da plataforma era um dos fatores críticos para o sucesso da produção do primeiro óleo e da manutenção da curva de produção. No estágio em que o projeto da P-48 se encontrava, os serviços de construção e montagem da plataforma haviam atingido um grau de complexidade tal que a substituição da empresa até então executora poria em risco a garantia, solidez e a qualidade do empreendimento.

(...)

Nesse contexto, era essencial a velocidade com que a contratada conseguiria obter o necessário grau de conhecimento e entendimento técnico da situação de aprontamento de cada sistema operacional e assumir efetivamente o controle das pendências, possibilitando planejamento efetivo com mobilização de pessoal, materiais e serviços'.

Para as plataformas P-43 e P-48, a KBR subcontratou serviços de empresas distintas. No caso da P-43, houve maior dispersão das subcontratações, enquanto na P-48, a subcontratada principal foi a Fels Setal S.A., consórcio formado entre as empresas Keppel Fels e Setal Engenharia.

A Keppel foi responsável pela realização, no estaleiro Brasfels, em Angra dos Reis, de todos os serviços de conversão e integração da plataforma P-48 e, 'portanto, já dispunha de técnicos com conhecimento acumulado sobre o projeto que a habilitava de forma ímpar para a fase de complementação ***offshore****'. Além disso, a empresa já se encontrava mobilizada.*

'Para a P-43 se entendeu que a realização de procedimento licitatório era a melhor alternativa, mesmo porque não havia uma empresa que possuísse grande parte do conhecimento da execução do objeto contratual (...)'.

O procedimento licitatório para a P-43, realizado alguns meses antes, serviu de referência de mercado, tornando mais segura a avaliação da proposta da Keppel na negociação direta.

ANÁLISE

Ressalta-se, inicialmente, que a negociação direta com a empresa Keppel Fels Brasil S.A., para a execução, sob o regime de empreitada por preços unitários, dos serviços de finalização da construção e montagem, comissionamento, partida e pré-operação dos sistemas da plataforma P-48, foi formalizada através do contrato de nº 08010009271052.

Com relação à possibilidade de utilização do Decreto 2.475/98 pela estatal, recente acórdão do TCU (AC 560/2010 – Plenário - Sessão de 24/03/2010) deixou assente que o assunto está sedimentado

na jurisprudência sistematizada desta Corte de Contas, nos seguintes termos: 'é inconstitucional o Decreto nº 2.745/1998 e o art. 67 da Lei nº 9.478/1997, sendo, pois, obrigatória a observância da Lei das Licitações como norte para os negócios da Petrobrás que envolvam a contratação de terceiros'.

Ainda que possível à estatal utilizar-se do mencionado decreto, a situação fática, em que se desenvolveu a contratação direta da empresa Keppel, não contempla nenhum dos pressupostos gerais que caracterizam a inviabilidade de competição no caso concreto. Tanto é que, poucos meses antes da negociação direta para os serviços de finalização da P-48, houve a licitação para a conclusão da P-43, cujos serviços são similares, consoante informação dos próprios responsáveis.

Esse fato deixa patente que havia tempo e alternativas de contratação para a Petrobras, consubstanciadas através de um conjunto de fornecedores aptos a apresentar, em ambiente concorrencial, propostas com vistas à execução do empreendimento.

Ademais, não restou demonstrada a significativa representatividade do consórcio Fels Setal S.A., em relação às demais subcontratadas, que justificasse de modo inquestionável a habilitação da Keppel Fels Brasil S.A. para a fase de complementação ***offshore****, mesmo porque a Setal Engenharia também fazia parte desse consórcio, o que teoricamente também a habilitaria a realizar os serviços, de forma isolada ou em conjunto com a Keppel Fels Brasil S.A..*

Outrossim, a economicidade perseguida quando da contratação direta da Keppel, em função de sua atuação nos serviços de construção da P-48, como subcontratada principal da KBR, não se afigura incompatível com o devido procedimento licitatório estatuído no art. 37, inciso XXI da Constituição Federal do Brasil. Pelo contrário, se de fato a Keppel detinha 'conhecimento acumulado sobre o projeto que a habilitava de forma ímpar para a fase de complementação ***offshore****', esse know-how já constituía por si só, vantagem competitiva em relação a possíveis proponentes num certame licitatório, na medida em que esse conhecimento traduz-se em menores riscos acerca do objeto a ser contratado, com reflexo direto na proposta de preços.*

A alegada economicidade, portanto, restaria legitimada e exteriorizada, de forma mais transparente, através do devido certame licitatório, procedimento este que instrumentaliza os princípios da moralidade e impessoalidade administrativa, bem como do tratamento isonômico dos eventuais contratantes com o Poder Público.

Ademais, os argumentos ora trazidos pelos defendentes não inovam em relação aos já apresentados preliminarmente quando da fiscalização (fls. 164/167 do principal), os quais foram, de forma pertinente, refutados pela equipe de auditoria.

Considerando, desta forma, que não restou comprovada a inviabilidade de competição atinente aos serviços de finalização da plataforma P-48, que deu ensejo à contratação direta da empresa Keppel Fels S.A., rejeita-se as razões de justificativa apresentadas.

i) Irregularidade: ausência, na contratação direta (Contrato 08010009271052), de critério de aceitabilidade de preços unitários, em desacordo com o artigo 40, X, da Lei 8.666/1993.

Responsáveis: 4. Pedro Jose Barusco Filho, CPF 987.145.708-15: por ter homologado e aprovado a contratação;

5. José Antônio de Figueiredo, CPF 507.172.357-34: por ter homologado e aprovado a contratação;

Os demais por participarem da comissão de negociação:

14. Dalton Rubens de Macedo, CPF 124.739.606-15;

15. Fernando Homem da Costa Filho, CPF 600.477.397-20

16. Miguel Angelo Ferreira Duque, CPF 515.963.777-04;

17. Ildefonso Souza Gomes, CPF 566.969.576-34.

JUSTIFICATIVAS

Em síntese, os responsáveis alegam que na hipótese de contratação direta, nem a Lei 8.666/1993, nem o Decreto 2.745/98, exigem a definição de limites de aceitabilidade de preços unitários, mas tão somente justificativa para o preço contratado, que se situou 13,2% acima do

orçado pela Petrobras e 11% acima dos preços da UTC Engenharia S.A. para a P-43, equalizadas as quantidades para a P-48.

ANÁLISE

As alegações, neste ponto, merecem ser acolhidas porquanto houve, por parte da Petrobras, a justificativa dos valores pactuados na contratação direta da Keppel Fels Brasil S.A., para os serviços de finalização da plataforma P-48.

O critério de aceitabilidade de preços é aquele que define a margem superior dos preços considerados de mercado, ou seja, é a margem máxima para que o preço contratado seja considerado justo.

As justificativas de preço servem para que a Administração demonstre que os valores contratados estão condizentes com os de mercado.

O relatório da comissão de negociação (fls. 570/573 do vol. 2), responsável pela contratação direta da empresa Keppel Fels Brasil S.A., contém histórico da negociação de preços, onde consta a aceitação pela Petrobras do valor final de R$ 24.099.968,91, base dezembro/2004. Este valor situa-se 13,2% acima do orçamento da Petrobras e 11% acima dos preços contratados junto a UTC Engenharia S.A. para a P-43, equalizadas as quantidades para a P-48.

A negociação iniciou-se com uma diferença média de 35% entre a proposta da Keppel Fels Brasil S.A. e o orçamento da Petrobras, que teve por base os preços unitários obtidos na contratação da P-43.

Após uma série de reuniões/negociações a comissão considerou o valor final obtido plenamente aceitável, pelos seguintes motivos:

(i) a estimativa de custo da Petrobras não levou em consideração o processo de aquecimento do mercado pela melhoria dos fatores gerais da economia brasileira;

(ii) a variação a maior de 13,2%, sobre o valor orçado pela Petrobras, situa-se na margem de erro admissível da estimativa de custos (-10% a +15%), conforme sistema de classificação à fl. 588 do vol. 2, para projetos com nível de definição classe 1;

(iii) O processo de negociação desenvolvido permitiu a diminuição em cerca de 16% do preço proposto inicialmente, representando uma redução de custos de R$ 4.594.573,88.

Verifica-se, portanto, que a Petrobras orientou-se por dois critérios de aceitabilidade de preços durante o processo de negociação. O primeiro deles relacionado ao valor global da contratação, cuja variação deveria se situar dentro da margem de erro admissível de custo da estatal. E o segundo, com base nos preços unitários obtidos na licitação da P-43.

Desta forma, as justificativas merecem ser acolhidas.

j) Irregularidade: extrapolação do limite de 25% no aditivo 2 ao Contrato 08010009271052, firmado com a empresa Keppel Fels Brasil S.A, em contrariedade ao disposto no § 1º do artigo 65 da Lei 8.666/1993, e no item 7.2, letra b, do Decreto 2.745/98.

Responsáveis:

4. Pedro Jose Barusco Filho, CPF 987.145.708-15: por ter assinado o aditivo;

5. José Antônio de Figueiredo, CPF 507.172.357-34: por ter solicitado, conforme DIP Engenharia 290/2005, a autorização para celebrar o aditivo 2, no Contrato 08010009271052, firmado com a empresa KEPPEL FELS Brasil S.A.

Os demais responsáveis por terem autorizado, conforme ATA DE 4.537 (f. 68 do Anexo 12), item 13, de 21/07/2005 – Pauta 549, a realização do aditivo 2, no Contrato 08010009271052, firmado com a empresa KEPPEL FELS Brasil S.A.

6. José Sérgio Gabrielli de Azevedo, CPF 042.750.395-72;

7. Renato de Souza Duque, CPF 510.515.167-49;

8. Guilherme de Oliveira Estrella, CPF 012.771.627-00;

9. Nestor Cuñat Cerveró, CPF 371.381.207-10;

10. Paulo Roberto Costa, CPF 302.612.897-15.

JUSTIFICATIVAS

Os responsáveis argumentam que, a exemplo do ocorrido na contratação de serviços similares para a plataforma P-43, o questionado aditivo, no montante de R$ 16.943.942,20 (70,31% do valor contratado original), também decorreu de fatos supervenientes e imprevisíveis, dando ensejo à elevação substancial das quantidades de homens-hora previstas inicialmente.

Ressaltam, para isso, as informações contidas no DIP ENGENHARIA 290/2005 (fls. 582/586 do vol. 2), acerca dos elementos motivadores da celebração do aditivo, a saber:

- subavaliação do quantitativo de serviços pactuados, já que muitas das informações provenientes da KBR não se afiguraram condizentes com a realidade enfrentada na etapa de 'campo';

- dificuldade na estimativa dos quantitativos contratados, em razão da complexidade e da natureza dos serviços transferidos pela KBR à Petrobras, bem como das circunstâncias atípicas envolvendo a consecução dos serviços (trabalhos em alto-mar, baixa produtividade a bordo, maior sujeição a intempéries, períodos longos de paralisação em função das normas de Segurança, Meio Ambiente e Saúde - SMS, etc.);

- necessidade da recuperação do sistema de diesel e do sistema hidráulico de válvulas, vitais à operação da plataforma, em razão do mau funcionamento e da deterioração precoce verificada;

- modificação de projeto e adoção de medidas corretivas, em virtude dos problemas verificados nos serviços da P-43, a saber:

i) inadequada configuração da centrífuga referente ao sistema de óleo diesel dos turbo geradores. O problema não foi constatado no estaleiro, 'pois a duração dos testes realizados não foi suficiente para apresentar tal anomalia';

*ii) deslocamento de juntas dos tubos FRP (fiber reinforced poliéster) nos principais sistemas de água salgada. Os testes hidrostáticos foram realizados e aprovados pela fiscalização, entretanto, na fase **offshore**, sob condições dinâmicas, vibração e cargas cíclicas, diferentes daquelas do estaleiro, verificou-se o deslocamento das juntas, ocasionando diversas paradas e retrabalhos;*

iii) problemas nos VPI (valve position indicator), que servem para indicar se a válvula está aberta ou fechada, bem como o percentual de abertura da mesma. O defeito impossibilita o teste do sistema de lastro, pois coloca em risco a estabilidade da embarcação, submetendo a viga navio a esforços indesejáveis. O problema não foi detectado durante os testes individuais de operação das válvulas no estaleiro, revelando-se somente durante o teste do sistema de lastro como um todo;

iv) trinca no costado de um dos tanques de carga lateral de boreste, provocando pequeno vazamento de óleo. O reparo gerou impactos na produção de óleo, pois o tanque e seu simétrico não puderam ser utilizados, limitando o nível em outros tanques para fins de estabilidade da embarcação. 'Esta trinca era impossível de se detectar durante os trabalhos de conversão do casco no estaleiro apesar das inspeções e ensaios não destrutivos realizados durante meses de trabalho nas estruturas do casco';

*v) curto circuito dos motores elétricos de acionamento das bombas de injeção. A situação só foi observada durante o comissionamento **offshore**, já que tecnicamente o equipamento não podia ser testado no estaleiro;*

*vi) sub-dimensionamento dos transformadores VSD (variable speed drive), responsáveis pela partida suave e pelo controle de velocidade dos motores elétricos dos compressores de gás. O comissionamento dos compressores só pode ser feito **offshore**, pois depende da disponibilidade de gás.*

ANÁLISE

Os defendentes utilizam, basicamente, dos mesmos argumentos apresentados para a audiência tratada no item 'f' desta instrução - extrapolação do limite de 25% no aditivo ao contrato de finalização da P-43 - em razão da similitude das irregularidades. Isto porque, consoante às informações constantes dos autos, as plataformas P-43 e P-48 são praticamente idênticas, diferindo apenas na quantidade de poços, o que faz variar as características de alguns equipamentos. Além disto, os serviços remanescentes das plataformas P-43 e P-48, à época da transferência do objeto da KBR para a Petrobras, eram bastante similares.

A distinção reside no fato de que os serviços de conclusão da P-43 foram licitados poucos meses antes da contratação direta da empresa Keppel Fels Brasil S.A., para a finalização da P-48.

Destaca-se, que não houve tempo hábil, entre a experiência levada a efeito pelo aditivo 4 do contrato da P-43 e a assinatura do contrato da P-48, para que se incluísse neste ajuste os serviços que geraram a assinatura do questionado termo aditivo.

Diante dessas circunstâncias, afigura-se plausível que as dificuldades enfrentadas, durante os serviços de conclusão da P-43, também ocorressem nos trabalhos de finalização da P-48, não obstante a experiência adquirida naquela plataforma tenha orientado as ações nesta, através da mudança de determinados projetos e da adoção de medidas corretivas.

Outrossim, a justificativa prévia dos motivos, que levaram à realização do aditivo superior a 25%, encontra-se detalhada no DIP Engenharia nº 290/2005, às fls. 141 a 145 do anexo 3.

Considerando, assim, que as justificativas apresentadas pelos responsáveis são, em essência, as mesmas para as audiências tratadas nos itens 'f' e 'j' desta instrução, em razão da semelhança das irregularidades, faz-se remissão à análise já desenvolvida no item 'f', para na mesma linha e em conjunto com os elementos aqui expostos, acatar as contra razões apresentadas acerca da extrapolação do limite de 25% do valor original do Contrato 08010009271052.

k) Irregularidade: superfaturamento de R$ 2.183.133,60 (dois milhões, cento e oitenta e três mil, cento e trinta e três reais e sessenta centavos), no aditivo 2 ao Contrato 08010009271052, tomando como parâmetro a estimativa da Petrobras com aplicação da margem de erro padrão da Companhia de 10%.

Responsáveis:

4. Pedro Jose Barusco Filho, CPF 987.145.708-15: por ter solicitado, conforme DIP Engenharia 290/2005, a autorização para celebrar e por ter assinado o aditivo;

5. José Antônio de Figueiredo, CPF 507.172.357-34: por ter solicitado, conforme DIP Engenharia 290/2005, a autorização para celebrar o aditivo;

Os demais responsáveis por terem autorizado, conforme ATA DE 4.537 (f. 68 do Anexo 12), item 13, de 21/07/2005 – Pauta 549, a realização do aditivo 2, no Contrato 08010009271052, firmado com a empresa KEPPEL FELS Brasil S.A.:

6. José Sérgio Gabrielli de Azevedo, CPF 042.750.395-72;

7. Renato de Souza Duque, CPF 510.515.167-49;

8. Guilherme de Oliveira Estrella, CPF 012.771.627-00;

9. Nestor Cuñat Cerveró, CPF 371.381.207-10;

10. Paulo Roberto Costa, CPF 302.612.897-15;

JUSTIFICATIVAS

Os responsáveis explicam, inicialmente, a metodologia utilizada pela Petrobras para a elaboração dos custos estimados em suas contratações.

A possibilidade de variação da estimativa segue o padrão internacional, segundo a técnica desenvolvida pela Association for the Advancement of Cost Engineering, maior organização mundial de gerenciamento de custos.

Essa metodologia divide em cinco classes as fases de obtenção da estimativa do projeto, cujo intervalo de variação relaciona-se com o nível de definição do projeto (fl. 588 do vol. 2).

Para a classe 1, que abrange empreendimentos com nível de definição mais elevado, a estimativa pode variar no intervalo de -10% a +15%.

Na mesma linha, a Resolução nº 361/91 do Confea prevê, em seu art. 3º, uma margem de variação na faixa de -15% a +15%.

Os defendentes destacam que o valor negociado junto à Keppel Fels Brasil S.A. situa-se 13,2% acima da estimativa da Petrobras e, portanto, dentro da margem de aceitabilidade.

Asseveram, por fim, que as variações entre quantidades realizadas e previstas ocorreram de forma aleatória, com vistas a solucionar todas as questões, pendências e problemas técnicos atinentes ao comissionamento e partida da unidade de produção ***offshore****.*

ANÁLISE

A economicidade do aditivo 2 deve ser avaliada em conjunto com os valores estabelecidos originalmente na negociação direta, entre a Petrobras e a empresa Keppel Fels Brasil S.A., acerca dos serviços de conclusão da P-48, ocasião em que restou pactuado o valor inicial do contrato 08010009271052, no montante de R$ 24.099.968,91.

A comissão responsável pela mencionada negociação, em seu relatório às fls. 570/573 do vol. 2, considera plenamente aceitável o valor acordado junto à Keppel Fels Brasil S.A. pelos seguintes motivos:

i) à época, houve certo conservadorismo na estimativa de custos da Petrobras, por não incorporar à sua matriz o 'aquecimento' verificado no mercado fornecedor dos insumos necessários ao empreendimento;

ii) a variação a maior de 13,2%, sobre o valor orçado pela Petrobras, situa-se na margem de erro admissível da estimativa de custos (-10% a +15%), conforme sistema de classificação à fl. 588 do vol. 2, para projetos com nível de definição classe 1;

iii) o processo de negociação reduziu em torno de 16% (R$ 4.594.573,88) o valor proposto inicialmente pela Keppel.

Entende-se que a utilização do intervalo de -10% a +15%, para efeito de estimativa de custos pela Petrobras, não se afigura totalmente descabida se considerarmos a magnitude e a complexidade de projetos desta natureza. No presente caso, entretanto, ainda que constitua critério válido, a aplicação isolada desses limites restou fragilizada em razão dos significativos acréscimos operados sobre os quantitativos de serviço definidos inicialmente no contrato, conforme análise efetuada nos itens 'f' e 'j' da presente instrução.

Por outro lado, as informações constantes dos autos dão conta da possibilidade de aferição dos valores negociados para a plataforma P-48 com aqueles licitados para a P-43.

Cabe relembrar, neste ponto, que a contratação da empresa UTC Engenharia para a conclusão da P-43 ocorreu aproximadamente 03 meses antes da negociação direta com a Keppel para finalização da P-48 (fls. 139/140 do v.p.). Os valores daquela contratação foram legitimados através de um procedimento licitatório, o que os torna parâmetro válido para efeito de comparação, em razão das seguintes circunstâncias:

- de acordo com a equipe de auditoria, os preços de referência utilizados pela Petrobras na estimativa da P-48 foram idênticos aos estabelecidos em serviços similares na P-43 (fl. 170 do v.p.);

- as plataformas P-43 e P-48 são praticamente idênticas, diferindo apenas na quantidade de poços, o que faz variar as características de alguns equipamentos;

- os serviços remanescentes das plataformas P-43 e P-48, à época da transferência do objeto da KBR para a Petrobras, eram bastante similares.

O cotejo entre os valores foi efetuado equalizando-se as quantidades da P-48 aos da P-43. O resultado consta do relatório da comissão de negociação à fl. 572 do vol. 2.

Nesta hipótese, o valor negociado para a P-48 ficaria em torno de 6,13% acima da estimativa da Petrobras, quando da licitação para a P-43.

Considerando a maior legitimidade desses referenciais, haja vista que decorrentes de um procedimento licitatório, a diferença verificada de 6,13% não constitui indício de que os valores estabelecidos para a P-48 tenham sido negociados em bases antieconômicas.

Diante dessa premissa, deve-se avaliar os efeitos do aditivo 2, objeto da presente audiência, por suposto indício de superfaturamento.

Cabe relembrar que, assim como na P-43, a divergência entre os valores planejados e os valores realizados na P-48 deve-se, majoritariamente, ao aumento significativo das quantidades de homens-hora previstas para a conclusão dos serviços remanescentes, em virtude da subavaliação das quantidades e do grau de complexidade dos serviços transferidos do escopo da KBR para a Petrobras (itens 'f' e 'j' analisados na presente instrução). Tanto é que o aditivo 2 elevou o valor total contratado para R$ 40.258.595,96 (fl. 169 do v.p.).

Depreende-se, portanto, que o aditivo 2 não tratou de inserir novas rubricas de serviço à planilha de preço unitários, mas sim de aumentar as quantidades previstas de homens-hora.

Diante dessas circunstâncias, e considerando a adequabilidade dos valores negociados originariamente para a P-48, a possibilidade de superfaturamento em decorrência do aditivo 2 restaria afastada por dedução lógica, haja vista que não foram incorporados novos preços unitários aos já estabelecidos quando da contratação inicial.

A hipótese de antieconomicidade decorrente de um possível 'jogo de planilhas', ou desequilíbrio econômico-financeiro do contrato em prejuízo à Petrobras, em razão das alterações consignadas no aditivo 2, também parece-nos afastada diante dos cálculos efetuados pela equipe de auditoria à fl. 169 do v.p., e que serão mostrados adiante.

É fato que as alterações promovidas pelo aditivo 2 foram substanciais, conforme itens 'f' e 'j' desta instrução, de tal forma que o orçamento inicial teve que ser revisto, com o aumento dos quantitativos estabelecidos inicialmente.

Durante a fiscalização, os auditores confrontaram o novo valor orçado, já com as quantidades inseridas pelo aditivo 2, com o valor efetivamente realizado, a saber:

i) preços unitários estimados pela Petrobras x quantidade estimada: R$ 33.560.943,39

ii) preços unitários do contrato x quantidade estimada: R$ 39.135.919,01

iii) diferença entre ii) e i): R$ 5.574.975,62

iv) preços unitários estimados pela Petrobras x quantidade realizada:R$ 34.614.056,69

v) preços unitários do contrato x quantidade realizada: R$ 40.258.595,96

vi) diferença entre v) e iv): R$ 5.644.539,27

A diferença entre os itens vi) e iii) é de 0,2% do valor orçado no item i), ou seja, praticamente manteve-se a diferença entre os valores negociados com a Keppel e o orçamento da Petrobras, a partir da revisão dos quantitativos operada pelo aditivo 2 até o final do contrato.

Provavelmente a equipe de auditoria baseou-se num critério inadequado para a determinação do superfaturamento. Isto porque se os preços unitários do contrato são considerados legítimos, a diferença verificada entre as quantidades estimadas (item (ii) acima) e as quantidades realizadas (item (v) acima) não pode ser atribuída automaticamente a um possível superfaturamento. Para tanto, há que existir indícios que os serviços verificados a maior, não foram de fato realizados. No relatório de auditoria não há nenhuma indicação de que tal situação tenha ocorrido, tendo sido calculado o superfaturamento com base na diferença entre as quantidades estimadas e as realizadas.

Vislumbra-se, neste ponto, a grande dificuldade por parte dos gestores em antecipar com precisão todos os quantitativos necessários a um empreendimento desta complexidade e extensão, sendo mais razoável que ao final do contrato existam diferenças em relação ao estimado, para determinadas rubricas de serviço que compõem o saldo contratual.

Reforça-se que esta tese é verdadeira desde que os preços unitários possam ser considerados como de mercado, bem como não se verifique o denominado 'jogo de planilhas' ou qualquer artifício que desequilibre a equação financeira inicial do contrato.

Não há indícios, portanto, que as alterações consubstanciadas pelo aditivo 2 tenham de alguma forma propiciado o malfadado 'jogo de planilhas', tampouco há indícios que a alteração tenha desequilibrado a equação financeira inicial do contrato em prejuízo à Petrobras, consoante pode-se deduzir dos cálculos acima.

Desta forma, afastada a hipótese de superfaturamento diante dos parâmetros alvitrados, bem como de possível ato antieconômico decorrente do aditivo 2, considera-se elidida a presente irregularidade.

l) Irregularidade: utilização de critério inadequado na elaboração da estimativa do Convite 574.8.001.04-9, ao defini-la com dólar, contrariando o disposto no artigo 15, § 7º, II, da Lei 8.666/1993, bem como pela ausência, no edital, de critério de aceitabilidade de preços unitários, em descordo com o artigo 40, X, da Lei 8.666/1993;

Responsáveis:

4. Pedro Jose Barusco Filho, CPF 987.145.708-15: por ter homologado e aprovado, conforme DIP Engenharia/IEEPT/IEBC 11/2004 (fls 21/24 do Anexo 12), o resultado do processo licitatório;

12. Luiz Francisco Veiga de Luna Alencar, CPF 329.792.907-34;

13. Francisco Santos Cruz, CPF 328.952.834-00;

14. Dalton Rubens de Macedo, CPF 124.739.606-15;

15. Fernando Homem da Costa Filho, CPF 600.477.397-20: por terem participado da comissão de licitação;

JUSTIFICATIVAS

Da estimativa em dólar

De acordo com os responsáveis, o relatório de auditoria supõe a existência de irregularidade concernente à elaboração da estimativa da Petrobras a partir de tabela de preços médios de h/h em dólar, convertidos para Reais à taxa de câmbio de aproximadamente R$ 3,00, para o convite 574.8.001.04-9 (contrato 08010006262042), vencido pela empresa UTC Engenharia S/A., para os serviços de finalização da P-43.

Destacam, inicialmente, que a suposta irregularidade não foi identificada na proposta vencedora ou nas ofertadas pelas demais licitantes, todas integralmente elaboradas em Reais, mas sim nas estimativas internas da estatal para o referido convite.

Conforme o documento à fl. 141 do anexo 2, a elaboração da estimativa seguiu o procedimento regular adotado no âmbito da Petrobras, tendo sido utilizada como parâmetro a tabela de preços médios de venda de h/h, da área de produção ***onshore*** *e* ***offshore****, praticados pelo Setor de Estimativas de Custo – ECP da área de engenharia.*

Essa planilha de custos é gerada a partir do banco de dados da ECP, que tem por base os preços praticados em contratações semelhantes pela companhia, majoritariamente decorrentes de licitações internacionais, complementadas por pesquisa de mercado.

No presente caso, a estimativa teve por base o mês de setembro de 2004. Consoante documento às fls. 503/504 do vol. 2, naquele ano o dólar permaneceu em patamar superior a R$ 3,00.

Os defendentes afirmam que o impacto da variação do dólar sobre os preços praticados foi nulo, já que os insumos e a mão-de-obra constante da proposta da UTC foram fixados em Real.

Dos critérios de aceitabilidade de preços

Os responsáveis aduzem que o instrumento convocatório não apresenta o mencionado critério, porquanto a Petrobras aplica às suas licitações o Decreto 2.745/98 e o Manual de Procedimentos Contratuais – MPC.

Entendem que desclassificar propostas com valores unitários superiores aos estimados pela estatal, ou até mesmo vincular a celebração do contrato à redução dos valores a maior, fatalmente inviabilizaria o recebimento de propostas válidas em grande parte de suas licitações, o que traria mais prejuízos do que benefícios.

Os responsáveis defendem a utilização de mecanismos mais adequados para evitar possível 'jogo de planilha', consoante preocupação exposta pela equipe de auditoria.

Destacam que a comissão de licitação, durante a fase de avaliação dos preços ofertados, solicita esclarecimentos junto à proponente, na hipótese de inadequação dos valores, podendo revogar o certame caso evidencie sobrepreço.

Mencionam, por fim, em contraposição ao exemplo destacado no relatório da equipe de auditoria, a existência de inúmeros itens na PPU, cujos preços situam-se abaixo da estimativa da Petrobras. Citam, como exemplo, as rubricas 'Caldereiro ***offshore****' e 'Montador de andaime* ***offshore****', que demandaram as maiores quantidades totais de h/h, não obstante 'os valores da PPU estivessem bem abaixo dos estimados pela Companhia'.*

ANÁLISE

A presente audiência trata de duas irregularidades distintas: i) possibilidade da estimativa dos valores de h/h em dólar e ii) ausência de critério de aceitabilidade de preços no instrumento convocatório do convite 574.8.001.04-9, que deu ensejo ao contrato 08010006262042.

Em relação ao primeiro item, as alegações apresentadas merecem ser acolhidas.

A utilização pela Petrobras das estimativas de h/h em dólar deu-se exclusivamente na fase interna da licitação, para efeito da estimativa do valor de contratação de determinado item de serviço. Independentemente do tipo de indexação utilizada nos sistemas orçamentários da estatal, o importante é que os valores definidos no instrumento convocatório sejam a expressão do que se pratica no mercado.

No presente caso, não há evidências que o preço contratado contivesse sobrepreço, consoante análise efetuada no item 'g' desta instrução.

No tocante ao segundo item, destaca-se trecho do voto condutor do Acórdão 1732/2009 – Plenário – TCU, da lavra do Exmo. Sr. Ministro-Relator Augusto Nardes, que trata de questão similar ao da presente audiência, verificada também na Petrobras:

'II - Da falta de critérios de aceitabilidade de preços unitários em edital de licitação (alínea 'j' do item 5 do relatório).

15. Observo que a jurisprudência deste Tribunal é pacífica quanto à obrigatoriedade de a estatal observar os ditames da Lei nº 8.666/1993, ao menos no tocante às atividades-meio, até a edição da lei de que trata o § 1º do artigo 173 da Constituição Federal, na redação dada pela Emenda Constitucional nº 19/1998. É o que se extrai da leitura dos votos que precederam os seguintes julgados: Decisão nº 663/2002-Plenário, 447/2003, 1.329/2003 (mantido pelo Ac. 29/2004), 101/2004 (mantido pelo Ac. 450/2004), 723/2005 e Acórdãos nºs 805/2006, 2.354/2006 (mantido pelo Acórdão nº 1.678/2007) e 908/2006.

(...)

23. Portanto, à luz do exposto acima, não haveria óbice à aplicação de multa aos gestores da estatal, consoante sugerido pela unidade técnica, em razão de inobservância ao art. 40, inciso X, da Lei nº 8.666/1993.

24. Todavia, entendo que a irregularidade assume, no caso concreto, status de falha formal, primeiramente porque inexistem nos autos indícios de que as distorções entre os preços unitários tenham gerado prejuízos aos cofres da companhia ou provocado desequilíbrio da equação econômico-financeira do contrato, por meio da celebração de termos aditivos. Em segundo lugar, os fatos alegados pelos responsáveis (...) diminuem a gravidade da ocorrência e a suspeita de que a proposta tenha sido elaborada com o fito de antecipação de receita e/ou consumação de 'jogo de planilha''.

Consoante análise efetuada no item 'g' desta instrução, não há indícios de que a variação das quantidades efetivamente realizadas de determinados itens de serviço, para mais ou para menos, em relação à estimativa da Petrobras, tenha determinado, no presente caso, desequilíbrio financeiro em prejuízo à Petrobras, haja vista que ao final do contrato as alterações introduzidas reduziram o desconto inicial obtido em apenas 1,2% do valor total do contrato.

Diante disto, e na mesma linha do citado acórdão, entende-se que a falha pode ser considerada de natureza formal, sem prejuízo da emissão de alerta à estatal quanto à impropriedade verificada, nos moldes estabelecidos pela Portaria-Segecex nº 9, de 31/03/2010, e com base no artigo 71, da Constituição Federal.

CONCLUSÃO

A equipe de fiscalização, em seu relatório de levantamento de auditoria (Fiscobras 2007), registrou a ocorrência de 19 indícios de irregularidades, dentre os quais se destaca:

i) superfaturamento nos contratos firmados para a prestação de serviços de finalização da construção e montagem, comissionamento, partida e pré-operação dos sistemas das plataformas P-43 e P48;

ii) gestão de contratos em inobservância aos dispositivos contidos na Lei 8.666/1993 e no Decreto 2.745/98;

iii) acréscimo contratual superior ao limite legal;

iv) contratação por inexigibilidade, em desacordo com os normativos que regem a matéria.

No tocante aos indícios de superfaturamento, a equipe de auditoria propôs a constituição de processos apartados de tomada de contas especial, sendo que para as demais irregularidades caberia audiência no curso do presente processo.

Entretanto, o Exmo. Sr. Ministro-Relator Augusto Nardes, consoante despacho à fl. 194 do v.p., julgou ser mais consentâneo que fossem promovidas somente audiências para a totalidade das irregularidades, facultando aos interessados a apresentação de contra-razões acerca dos indícios suscitados no relatório de auditoria, em consonância com o princípio da ampla defesa.

A questão do superfaturamento foi tratada nos itens 'g' e 'k' referentes às plataformas P-43 e P-48, respectivamente. Em ambos os casos, diante dos elementos constantes dos autos, não restou configurada a hipótese de desequilíbrio da equação econômico-financeira do contrato, em razão da celebração dos termos aditivos questionados, tampouco a existência de 'jogo de planilha', que justificasse a instauração de tomada de contas especial, ou até mesmo a apenação dos responsáveis por ato antieconômico.

Por outro lado, os responsáveis não lograram êxito em justificar os pressupostos que caracterizaram a inviabilidade de competição no caso da contratação direta da empresa Keppel Fels Brasil S.A., para os serviços de finalização da P-48, em razão, principalmente, da licitação levada a efeito, poucos meses antes, para a conclusão da P-43, cujos serviços eram similares ao daquela plataforma, consoante análise efetuada no item 'h' desta instrução.

No tocante a extrapolação do limite de 25%, nos contratos de finalização das plataformas P-43 e P-48, as circunstâncias decorrentes da finalização da execução do contrato junto à KBR, com a consequente transferência do objeto remanescente para a Petrobras, conjugadas à complexidade e à dimensão do empreendimento, constituem causas aptas a justificar os acréscimos questionados nos itens 'f' e 'j' desta instrução. Não obstante, a questão da transferência do objeto remanescente está sendo tratada em processo específico de representação (TC-013.983/2004-2) acerca dos efeitos financeiros dos acordos firmados entre as partes envolvidas no empreendimento (a Petrobras, a sociedade de propósito específico Barracuda & Caratinga Leasing Company- BCLC, a contratante principal Kellog Brown & Root, Inc. – KBR e a Halliburton Company) para a solução de divergências suscitadas pelo atraso na entrega das unidades P-43 e P-48.

Verificou-se, ainda, descumprimento ao item 9.2.3 do Acórdão 390/2004 – TCU/Plenário, em razão da celebração de Transação Extrajudicial referente ao Contrato 08010015577052, instrumento jurídico não respaldado pelas normas legais aplicáveis, dando ensejo à proposta de apenação do responsável, consoante análise efetuada no item 'd' desta instrução.

Para as demais irregularidades, constatou-se apenas falhas de natureza formal, razão pela qual será proposto alerta à Petrobras acerca da impropriedade detectada no item 'l' da presente instrução, nos moldes estabelecidos pela Portaria-Segecex nº 9, de 31/03/2010, e com base no artigo 71, da Constituição Federal.

Outrossim, esta unidade técnica propõe que, por conveniência e oportunidade, os indícios de irregularidades concernentes ao contrato 160.2.074.03-6 (irregularidades 28 a 31 do relatório de auditoria às fls. 173/182 do v.p.) sejam analisados em processo apartado, haja vista que as impropriedades apontadas podem estar ocorrendo em outros contratos da Unidade de Negócio – Barracuda/Caratinga – UN/BC (fl. 201 do v.p.).

Destaca-se, por fim, que os defendentes que tiveram suas justificativas rejeitadas não constam do rol de responsáveis da Petrobras, indicado no art. 12, § 4º da IN/TCU 47/04, normativo vigente à época dos fatos analisados.

BENEFÍCIOS DE CONTROLE

A proposta adotada nesta instrução insere-se, quanto à sistemática de quantificação e registro dos benefícios das ações de controle externo, no grupo denominado débitos e multas.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Diante do exposto, submete-se os autos à consideração superior, propondo:

1) acatar as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Ricardo Abi Ramia da Silva (CPF 779.294.117-53), em relação ao item 'c' desta instrução.

2) acatar as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. César Luis Palagi (CPF 227.155.920-00), em relação aos itens 'a' e 'b' desta instrução.

3) acatar as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. José Orlando Melo de Azevedo (CPF 123.807.255-00), em relação ao item 'e' desta instrução.

4) acatar as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Pedro Jose Barusco Filho (CPF 987.145.708-15), em relação aos itens 'f', 'g', 'i', 'j', 'k' e 'l' desta instrução.

5) acatar as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. José Antônio de Figueiredo (CPF 507.172.357-34), em relação ao itens 'i', 'j' e 'k' desta instrução.

6) acatar as razões de justificativa apresentadas pelos Srs. José Sérgio Gabrielli de Azevedo (CPF 042.750.395-72), Renato de Souza Duque (CPF 510.515.167-49), Guilherme de Oliveira Estrella (CPF 012.771.627-00), Nestor Cuñat Cerveró (CPF 371.381.207-10) e Paulo Roberto Costa (CPF 302.612.897-15), em relação aos itens 'f', 'g', 'j' e 'k' desta instrução.

7) acatar as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Ildo Luís Sauer (CPF 265.024.960-91), em relação aos itens 'f' e 'g' desta instrução.

8) acatar as razões de justificativa apresentadas pelos Srs. Luiz Francisco Veiga de Luna Alencar (CPF 329.792.907-34) e Francisco Santos Cruz (CPF 328.952.834-00), em relação ao item 'l' desta instrução.

9) acatar as razões de justificativa apresentadas pelos Srs. Dalton Rubens de Macedo (CPF 124.739.606-15) e Fernando Homem da Costa Filho (CPF 600.477.397-20), em relação aos itens 'i' e 'l' desta instrução.

10) acatar as razões de justificativa apresentadas pelos Srs. Miguel Angelo Ferreira Duque (CPF 515.963.777-04) e Ildefonso Souza Gomes (CPF 566.969.576-34), em relação ao item 'i' desta instrução.

11) rejeitar as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. José Orlando Melo de Azevedo, CPF 123.807.255-00, em razão da negociação e celebração da Transação Extrajudicial referente ao Contrato 08010015577052, contrariando a determinação contida no item 9.2.3 do Acórdão 390/2004 – TCU/Plenário, com a utilização de instrumento jurídico (Transação Extrajudicial) não respaldado pelas normas legais aplicáveis (item 'd' desta instrução), aplicando-lhe a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei n. 8.443/1992, com a fixação do prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno), o recolhimento da dívida ao Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do presente Acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor.

12) rejeitar as razões de justificativa apresentadas pelo Srs. Pedro Jose Barusco Filho, CPF 987.145.708-15 e José Antônio de Figueiredo, CPF 507.172.357-34, em razão da contratação direta da empresa KEPPEL FELS Brasil S.A., sem comprovar a inviabilidade de competição, conforme disposto nos artigos 25 e 26 da Lei 8.666/1993 (item 'h' desta instrução), aplicando-lhes, individualmente, a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei n. 8.443/1992, com a fixação do prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas ao Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do presente Acórdão até a do efetivo recolhimento, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor.

13) autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, com fundamento no art. 28, inciso II, da Lei nº 8.443/1992, caso não atendidas as notificações.

14) alertar a Petrobras quanto à seguinte impropriedade constatada: ausência, no edital do Convite 574.8.001.04-9, de critério de aceitabilidade de preços unitários, em descordo com o artigo 40, X, da Lei 8.666/1993, conforme tratado no item 'l' desta instrução.

15) autorizar a formação de processo apartado, com fundamento no art. 37 da Resolução TCU nº 191/2006, para exame dos oito contratos que compõem a chamada 'família de contratos' da UN/BC, dentre eles o contrato nº 160.2.074.03-6 firmado com a Construtora Norberto Odebrecht S.A., com autorização para que sejam efetuadas as diligências necessárias, bem como as audiências dos gestores responsáveis.

16) arquivar o presente processo."

É o Relatório.

VOTO

Conforme se verifica no relatório precedente, diversas irregularidades foram registradas no relatório de auditoria. De maneira geral, identificaram-se indícios de superfaturamento nos contratos firmados para a prestação de serviços de finalização da construção e montagem, comissionamento, partida e pré-operação dos sistemas das plataformas P-43 e P-48; inobservância às disposições da Lei nº 8.666/1993 e do Decreto nº 2.745/1998, com destaque para acréscimos contratuais superiores ao limite de 25%, e casos de dispensa ou inexigibilidade de licitação, em desacordo com os normativos que regem a matéria.

2. A 9ª Secex propõe o acatamento das razões de justificativa oferecidas pelos responsáveis em face de quase todas as ocorrências relacionadas nestes autos, com exceção das seguintes:

a) solicitação e autorização irregular, conforme DIP Engenharia/IEEPT/IEES 63/2006 (f. 128, anexo 9), para instauração de negociação e celebração de transação extrajudicial referente ao Contrato nº 08010015577052 (Engevix Engenharia S.A.), contrariando a determinação contida no subitem 9.2.3 do Acórdão nº 390/2004-TCU-Plenário, por meio da utilização de instrumento jurídico não respaldado pelas normas legais aplicáveis; e

b) contratação direta da empresa Keppel Fels Brasil S.A., sem comprovação da inviabilidade de competição, em desacordo com o disposto nos arts. 25 e 26 da Lei nº 8.666/1993 e nos itens 2.3 e 2.5 do Decreto nº 2.745/1998.

3. Sobre a falha apontada na alínea "a" retro, não restam dúvidas de que houve inobservância à norma legal e regulamentar, nos termos pugnados pela unidade técnica. É devido aos gestores da Petrobras estreita observância aos mandamentos constitucionais aplicáveis à Administração Pública, em sentido amplo, dentre os quais se destaca o princípio da legalidade. Naturalmente, era de se esperar, portanto, do Sr. José Orlando Melo de Azevedo, na qualidade de gestor do contrato, medida que visasse à celebração de termo aditivo para ajustar os termos da avença à realidade do empreendimento. Isso porque o chamado "sistema antecipado", originalmente previsto para viabilizar o tratamento do gás proveniente do campo de Golfinho, não havia sido integralmente executado por causa de diversos fatores alegados pelo gestor, resumidos a seguir:

a) o valor dos serviços necessários à implementação do sistema antecipado era de baixa materialidade se comparado com o montante total do contrato;

b) com o atraso na assinatura do contrato destinado à construção da Unidade de Tratamento de Gás de Cacimbas e a manutenção da previsão da produção de óleo no campo de Golfinho para abril de 2006, era necessária decisão urgente a fim de não prejudicar o cronograma original;

c) o cenário vivenciado pelo país em 2006, em plena "Crise do Gás", face às medidas estatizantes adotadas pelo Governo da Bolívia, justificava essa medida premente adotada, cujo objetivo foi viabilizar, no prazo estabelecido pelo Plangas, a exploração de gás em conjunto com a produção de óleo.

4. Nada obstante, peço vênias por dissentir do encaminhamento alvitrado pela unidade instrutiva. As razões acima denotam a ocorrência de circunstâncias excepcionais capazes de atenuar a conduta do gestor, a ponto de não merecer apenação. Em favor dessa linha de entendimento, verifico não haver nos autos nenhum elemento capaz de indicar que a decisão tomada tenha resultado em prejuízos aos cofres da companhia. Ao contrário, os fatos narrados dão nota de que a decisão, tomada em prol do planejamento estratégico da estatal, pautou-se pela eficiência e economicidade, a fim de se atender ao prazo estabelecido para o início do tratamento do gás.

5. No próprio Acórdão nº 390/2004-Plenário, utilizado como fundamento para a irregularidade, este Tribunal não procedeu às audiências dos gestores, tendo o encaminhamento se restringido à expedição de determinação corretiva à estatal. Uma vez que o conteúdo dessa determinação expressa exatamente o teor da Lei nº 8.666/1993 e do Decreto nº 2.745/1998, caso ela não existisse o presente exame de mérito não se alteraria, porque, mais importante que o descumprimento de determinação do TCU, é a própria violação à norma legal ou regulamentar.

6. Verifico que o Tribunal tem perfilhado o mesmo posicionamento, em casos assemelhados, desde que demonstradas no processo circunstâncias excepcionais que justifiquem falta de cobertura contratual – geralmente transitória –, senão vejamos:

"*FISCOBRAS 2006. LEVANTAMENTO DE AUDITORIA. CONTRATO. PRESTAÇÃO DE SERVIÇO SEM COBERTURA CONTRATUAL. BOA-FÉ. PREVENÇÃO DE PREJUÍZOS À ADMINISTRAÇÃO. PROCEDÊNCIA DAS JUSTIFICATIVAS. ARQUIVAMENTO.*

1. Embora a autorização para prestação de serviços sem cobertura contratual, em princípio, seja irregular e sujeite o responsável à multa, as circunstâncias do caso concreto, quando constatada a boa-fé e a necessidade de prevenir prejuízos à administração, podem, excepcionalmente, afastar a aplicação da sanção" (Acórdão nº 493/2008-Plenário – Rel. Min. Aroldo Cedraz)

7. Sobre a contratação da empresa Keppel Fels Brasil S.A., sem comprovação da inviabilidade de competição, da mesma forma, entendo que, em caráter excepcional, podem ser aceitos os argumentos trazidos em defesa pelos responsáveis. Muito embora fosse possível, em tese, à Petrobras proceder ao regular procedimento licitatório para a contratação dos serviços de finalização da Plataforma P-48, haja vista a possibilidade de competição, tudo indica que essa medida, se adotada, poderia prejudicar os prazos prefixados para a produção do primeiro óleo e, consequentemente, a eficiência do sistema. As condutas dos gestores, portanto, não merecem sanção, pois atuaram em momento decisivo para a companhia. É razoável considerar que a contratação de outra empresa, naquele momento, fatalmente prejudicaria a estratégia da Petrobras, principalmente pelo tempo que levaria para se inteirar dos sistemas de produção da plataforma, com grau de conhecimento correspondente ao que vinha sendo empregado até então pela empresa citada.

8. Ademais, atenua as condutas dos gestores o fato de o contrato com a Keppel Fels Brasil S.A ter sido celebrado para a execução de serviços complementares ao termo originalmente pactuado com a empresa KBR, por iniciativa da Petrobras, que buscava antecipar o início das operações de produção mediante finalização da plataforma em alto mar. Importante enfatizar esse aspecto para deixar claro que a falha não se concentrou na contratação inicial, mas em contrato suplementar, ao que tudo indica fundamental ante os planos da estatal de acelerar o processo de operacionalização da plataforma.

9. Noto que situação semelhante foi defendida por este Colegiado, conforme se depreende do excerto do voto condutor do Acórdão nº 514/2006-Plenário, da lavra do eminente Ministro Guilherme Palmeira:

"(...)

Retomando a questão da contratação da Accenture, observa-se que, conquanto os pareceres emitidos estejam destituídos de comprovação da notória especialização da empresa e da compatibilidade dos preços por ela praticados, a sua experiência junto à Petrobras, mediante a prestação de serviços de natureza similar aos ora em exame, nas unidades de produção P-37, P-38 e P-40 no campo petrolífero de Marlim/RJ, bem como o seu propalado reconhecimento como empresa

líder no ramo da consultoria, nos termos alegados, foram fatores decisivos para a sua contratação, desta feita com o objetivo de dar apoio à gestão do projeto da unidade P-50.

Mesmo que sejam feitas ressalvas ao procedimento, entendo que há de se considerar o contexto acima evidenciado para o deslinde do presente feito, ainda mais porque nada foi apurado na auditoria que desabonasse a atuação da Accenture na execução do contrato, ou que caracterizasse excessividade no preço pactuado.

Dessa forma, diferentemente da unidade técnica, creio que seria de extremo rigor aplicar multa aos gestores pelas mencionadas ocorrências. A meu juízo, as razões de justificativa apresentadas merecem ser acolhidas."

10. Compete a esta Corte, quando aplicável à situação em exame, investigar se as particularidades do caso concreto interferem na avaliação da culpabilidade do gestor, mormente para evidenciar se realmente lhe era exigível conduta diversa. Caso o resultado dessa tarefa demonstre a plausibilidade do ato em apreciação, sugerindo a aplicação dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, conforme se mostra **in casu**, possível se faz a mitigação do princípio da legalidade, na busca por uma solução mais proporcional e equitativa.

11. Quanto às demais proposições, que incluem o acatamento das razões de justificativa oferecidas pelos gestores em face do restante das irregularidades listadas nos autos, manifesto-me integralmente de acordo com a instrução promovida pela 9ª Secex, cujos fundamentos incorporo às presentes razões de decidir.

Ante as razões expostas, renovando vênias por dissentir parcialmente do encaminhamento proposto pela unidade técnica, VOTO no sentido de que seja adotado o Acórdão que ora submeto à consideração deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 4 de agosto de 2010.

AUGUSTO NARDES
Relator

ACÓRDÃO Nº 1896/2010 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 012.942/2007-0 (c/ 2 volumes e 13 anexos).
1.1. Apenso: 009.525/2005-9
2. Grupo II – Classe V – Assunto: Relatório de Levantamento de Auditoria.
3. Interessados/Responsáveis:
3.1. Interessado: Congresso Nacional.
3.2. Responsáveis: César Luis Palagi (227.155.920-00); Dalton Rubens de Macedo (124.739.606-15); Fernando Homem da Costa Filho (600.477.397-20); Francisco Santos Cruz (328.952.834-00); Guilherme de Oliveira Estrella (012.771.627-00); Ildefonso Souza Gomes (566.969.576-34); Ildo Luis Sauer (265.024.960-91); José Antônio de Figueiredo (507.172.357-34); José Orlando Melo de Azevedo (123.807.255-00); José Sérgio Gabrielli de Azevedo (042.750.395-72); Luiz Francisco Veiga de Luna Alencar (329.792.907-34); Miguel Angelo Ferreira Duque (515.963.777-04); Nestor Cunat Cervero (371.381.207-10); Paulo Roberto Costa (302.612.879-15); Pedro José Barusco Filho (987.145.708-15); Renato de Souza Duque (510.515.167-49); Ricardo Abi Ramia da Silva (779.294.117-53).
4. Unidade: Petróleo Brasileiro S.A.
5. Relator: Ministro Augusto Nardes.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade: 9ª Secretaria de Controle Externo – 9ª Secex.
8. Advogado constituído nos autos: Nilton Antonio de Almeida Maia, OAB/RJ 67.460; Nelson

Sá Gomes Ramalho, OAB/RJ 37.506; Guilherme Rodrigues Dias, OAB/RJ 58.476; Ésio Costa Júnior, OAB/RJ 59.121; Hélio Siqueira Júnior, OAB/RJ 62.929; Eduardo Jorge Leal de Carvalho e Albuquerque, OAB/RJ 57.404; Claudismar Zupiroli, OAB/DF 12.250; Alberto Moreira Rodrigues, OAB/DF 12.652; Frederico Rodrigues Barcelos de Sousa, OAB/DF 16.845; Daniele Farias Dantas de Andrade, OAB/RJ 117.360; Ingrid Andrade Sarmento, OAB/RJ 109.690; Juliana de Souza Reis Vieira, OAB/RJ 121.235; Marco Antonio Cavalvante da Rocha, OAB/PE 2.940; Meg Montana Kebe, OAB/RJ 124.440; Rodrigo Muguet da Costa, OAB/RJ 124.666; Zilto Bernardi Freitas, OAB/RJ 97.299; Luiz Carlos Sigmaringa Seixas, OAB/DF 814; Idmar de Paula Lopes, OAB/DF 24.882; Fernando Augusto M. Nazaré, OAB/DF 11.485; Vera Lúcia Santana Araújo, OAB/DF 5.204; Roberto Cruz Couto, OAB/RJ 19.329; Rodrigo Muguet da Costa, OAB/RJ 124.666; Paulo Vinícius Rodrigues Ribeiro, OAB/RJ 141.195; Ricardo Penteado de Freitas Borges, OAB/SP 92.770; Marcelo Certain Toledo, OAB/SP 158.313; Marta de Castro Meireles, OAB/RJ 130.114; André Uryn, OAB/RJ 110.580; Paula Novaes Ferreira Mota Guedes, OAB/RJ 114.649; Ivan Ribeiro dos Santos Nazareth, OAB/RJ 121.685; Maria Cristina Bonelli Wetzel, OAB/RJ 124.668; Rafaella Farias Tuffani de Carvalho, OAB/RJ 139.758; Thiago de Oliveira, OAB/RJ 122.683; e Marcos Pinto Correa Gomes, OAB/RJ 81.078.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de relatório de levantamento de auditoria (Fiscobras 2007) realizado no Programa de Trabalho (PT) nº 25753028627590030, que versou sobre a manutenção e recuperação dos sistemas de produção de óleo e gás natural na Região Sudeste,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. acolher as razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis em razão das irregularidades em relação às quais foram instados a se manifestar;

9.2. alertar a Petrobras de que a ausência de critérios de aceitabilidade de preços unitários, conforme apurado no edital do Convite nº 574.8.001.04-9, configura inobservância ao art. 40, inciso X, da Lei 8.666/1993, e sujeita os agentes responsáveis à multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei nº 8.443/1992;

9.3. com fundamento no art. 37 da Resolução TCU nº 191/2006, autorizar a formação de processo apartado, para exame dos 8 (oito) contratos que compõem a chamada "família de contratos" da UN/BC, dentre eles o Contrato nº 160.2.074.03-6, firmado com a Construtora Norberto Odebrecht S.A., sem prejuízo das diligências necessárias e audiências dos gestores responsáveis;

9.4. encaminhar cópia desta deliberação, acompanhada do relatório e voto que a fundamentam, à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional;

9.5. arquivar o presente processo.

10. Ata n° 28/2010 – Plenário.

11. Data da Sessão: 4/8/2010 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1896-28/10-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Benjamin Zymler (na Presidência), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes (Relator), Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.

13.2. Auditores presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
na Presidência

(Assinado Eletronicamente)
AUGUSTO NARDES
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO II – CLASSE I – Plenário
TC-017.506/2002-3.
Natureza: Embargos de declaração.
Entidade: Fundação Universidade de Brasília – FUB.
Recorrentes: Lauro Morhy, ex-Reitor da FUB (024.287.841-53), Romilda Guimarães Macarini, ex-Diretora do Cespe (076.089.181-87), Elana Ramos de Souza, ex-Secretária de Empreendimentos (119.226.561-00) e Lúcio Carlos Andrade Borges, ex-Diretor do Centro de Informática (067.962.141-53).
Advogados constituídos nos autos: Carlos Alberto de Medeiros (OAB/DF n° 7924) e Breno Luiz Moreira Braga de Figueiredo (OAB/DF n° 26.291).

SUMÁRIO: EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. CONHECIMENTO. RELACIONAMENTO DAS IFES COM SUAS FUNDAÇÕES DE APOIO. EVOLUÇÃO JURISPRUDENCIAL DO TEMA NO ÂMBITO DA CORTE DE CONTAS. ACOLHIMENTO. EFEITOS INFRINGENTES. ALTERAÇÃO PARCIAL DO **DECISUM** EMBARGADO. CIRCUNSTÂNCIAS OBJETIVAS. ARGUMENTOS APROVEITADOS PARA TODOS OS RESPONSÁVEIS.

1. São admitidos, excepcionalmente, efeitos infringentes aos embargos declaratórios, modificando-se parcialmente o acórdão embargado com base na evolução jurisprudencial do tema inerente ao relacionamento das IFES com suas fundações de apoio.

2. Sendo objetivas as circunstâncias examinadas, o recurso apresentado aproveita a todos os responsáveis pelos mesmos fatos, consoante dispõe o art. 281 do RI/TCU.

RELATÓRIO

Trata-se de embargos de declaração opostos ao Acórdão nº 406/2010-Plenário pelos interessados referenciados (fls. 1/39, anexo 1; 1/36, anexo 3; e 1/15, anexo 4), mediante o qual o Tribunal apreciou Relatório de Auditoria realizada na Fundação Universidade de Brasília – FUB com o objetivo de analisar a legalidade e regularidade da celebração e execução de diversos contratos e convênios celebrados entre os anos de 1999 e 2002, deliberando o seguinte:

"*ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator em:*

9.1. com fundamento no art. 250, § 2°, do Regimento Interno, rejeitar as razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis em face das ocorrências listadas a seguir, relativas aos contratos indicados:

9.1.1. celebração de contrato genérico, sem caracterizar, com clareza e precisão, as ações a realizar e seu correspondente preço, em afronta ao art. 54, § 1°, e 55, I e III, da Lei n° 8.666/1993) - Contratos: 1137/2001, 2061/2001, 1517/2002, 3183/2001, 3667/1999, 176/2001;

9.1.2. elaboração de projeto básico sem apresentar um conjunto de elementos necessários e suficientes para caracterizar o objeto da contratação e possibilitar o exame da adequação de seu preço, com desrespeito ao art. 6°, IX, da Lei n° 8.666/1993 - Contratos: 2061/2001, 1517/2002, 3183/2001, 3667/1999, 176/2001;

9.1.3. dispensa de licitação sem justificativas suficientes para legitimá-la, já que incapazes de demonstrar o nexo entre os fundamentos legais invocados e o objeto da relação contratual

estabelecida (art. 26 da Lei n° 8.666/1993; Decisões TCU-Plenário n°s 657/97, 612/98, 830/98, 252/99 e 361/99, entre outras) - Contratos: 1137/2001, 2061/2001, 1517/2002, 3183/2001, 3667/1999;

9.1.4. contratação direta (ou demanda posterior, por OS) de serviços sujeitos à licitação (arts. 2° e 24 da Lei n° 8.666/1993) - Contratos: 3667/1999, 176/2001;

9.1.5. realização de despesas sem empenho suficiente para suportá-las (art. 75 da Lei n° 10.266/2001 e seus correlatos nas demais LDO, c/c art. 60 da Lei n° 4.320/1964) - Contrato 1517/2002;

9.1.6. intermediação irregular de fundação de apoio em atividades que poderiam e deveriam ser executadas pela própria Universidade (Lei nº 8.666/1993)- Contratos: 3667/1999, 176/2001;

9.1.7. uso de fundação de apoio para o custeio de despesas miúdas e de pronto pagamento de interesse da Universidade (art. 68 da Lei n° 4.320/1964; art. 45 do Decreto n° 93.872/1986 e Decisão proferida pelo Tribunal ao apreciar as contas de 1999 da Entidade - Relação 52/2001-1ª Câmara, comunicada pelo Ofício 498/2001-Secex-6) - Contrato 3667/1999;

9.1.8. contratação de serviços de publicidade sem observar o rito próprio a que se submete esse tipo de despesa (art. 10, I, do Decreto n° 3.266/1999); sem atentar para a exigência de distribuição da publicidade legal por meio da Radiobrás (art. 6°, § 1°, da Lei n° 6.650/1979, e Decisões TCU-Plenário n° 538/99 e 60/2001) e sem observar o princípio da transparência (art. 3º, I, do Decreto n° 3.266/1999) - Contrato 176/2001;

9.1.9. transferência integral e não autorizada, a terceiros, da execução de objeto de convênio, infringindo o disposto no art. 72, c/c art. 116, da Lei nº 8.666/1993 - Contrato 3211/2001;

9.2. aplicar ao Sr. Lauro Morhy, pelas ocorrências a seguir relacionadas, a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei n° 8.443/1992 c/c o art. 268, II, do Regimento Interno, no valor de R$ 10.000,00 (dez mil reais), fixando-lhe o prazo de 15 quinze dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno), o recolhimento da dívida ao Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do presente Acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor:

Contrato	*Ocorrências mencionadas no item 9.1*
1137 /2001	*"9.1.1"; "9.1.3"*
2061 /2001	*"9.1.1"; "9.1.2"; "9.1.3"*
1517 /2002	*"9.1.1"; "9.1.2"; "9.1.3"; "9.1.5"*
3211 /2001	*"9.1.9"*
3183 /2001	*"9.1.1"; "9.1.2"*
3667 /1999	*"9.1.5"; "9.1.6"; "9.1.7"*
0176 /2001	*"9.1.1"; "9.1.2"; "9.1.4"; "9.1.6"; "9.1.8"*

9.3. aplicar aos responsáveis a seguir relacionados, individualmente, a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei n° 8.443/1992 c/c o art. 268, II, do Regimento Interno, no valor de R$ 5.000,00 (cinco mil reais) fixando-lhes o prazo de 15 quinze dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno), o recolhimento das dívida ao Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do presente Acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor:

a) Alexandre Lima, Diretor da Editora Universidade de Brasília:

Contrato	*Ocorrências mencionadas no item 9.1*
2061 /2001	*"9.1.1"; "9.1.2"*
1517 /2002	*"9.1.5"*

b) Lúcio Carlos Andrade Borges; Diretor do Centro de Informática:

Contrato	*Ocorrências mencionadas no item 9.1*
3183 /2001	*"9.1.2"; "9.1.3"*

c) Romilda Guimarães Macarini, Diretora do CESPE:

Contrato	*Ocorrências mencionadas no item 9.1*

0176 /2001	*"9.1.5"; "9.1.6"; "9.1.8"*

d) Elana Ramos de Souza, Secretária de Empreendimentos:

Contrato	*Ocorrências mencionadas no item 9.1*
3667 /1999	*"9.1.5"; "9.1.6"; "9.1.7"*

9.4. com base no art. 28, inciso I, da Lei nº 8.443/1992, caso não atendida a notificação no prazo fixado nos subitens anteriores, determinar à FUB que proceda ao desconto integral ou parcelado da dívida na remuneração dos responsáveis, observados os limites previstos na legislação pertinente;

9.5. no caso de impossibilidade de desconto em folha nos moldes do subitem anterior, autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, atualizadas monetariamente a partir do dia seguinte ao término do prazo estabelecido, até a data dos efetivos recolhimentos, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei nº 8.443/1992;

9.6. com fundamento no art. 250, § 1°, do Regimento Interno, acolher as razões de justificativas apresentadas quanto aos demais questionamentos tratados nos autos;

9.7. excluir da relação processual os seguintes responsáveis: Antonio Manoel Dias Henriques (CPF nº 183.551.371-91); Edeijavá Rodrigues Lira (CPF nº 120.353.601-10); Gilberto Tristão (CPF nº 036.099.447-49); Luiz Basilio Rossi (CPF nº 044.490.618-53) e Gileno Fernandes Marcelino (027.283.628-15);

9.8. enviar cópia da deliberação adotada, bem como do relatório e voto, ao Ministério Público Federal e ao Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, para as providências cabíveis;

9.9. apensar este processo às contas da Fundação Universidade de Brasília relativas ao exercício de 2002 (TC-010.594/2003-2, sobrestado);

9.10. juntar cópia do presente acórdão, juntamente com o relatório e o voto que o fundamentam, ao TC-009.458/2002-0, sobrestado, referente às contas da FUB, exercício 2001."

2. Alegam os embargantes a existência de omissões, contradições e obscuridade no voto que fundamentou a deliberação questionada, por ter este Tribunal deixado de considerar, supostamente, os seguintes aspectos:

a) omissão do acórdão guerreado quanto à preliminar de ausência de responsabilidade suscitada nas razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Lauro Morhy, ex-Reitor da Fundação Universidade de Brasília, o qual asseverou que as irregularidades a ele imputadas "*seriam apenas formais, não podendo chegar ao cúmulo da aplicação de multa ao ora requerido (embora seja admissível a recomendação para melhoria na contratação e execução das avenças da FUB), mesmo porque não se trata de responsabilidade objetiva, que só tem a pessoa jurídica*". Isso porque, segundo o embargante, seria impossível ao Sr. Lauro Morhy conhecer acerca de todos os aspectos técnicos e jurídicos dos ajustes questionados nos autos;

b) desconsideração de que o Tribunal, em situação semelhante ao do Sr. Lauro Morhy, resolveu afastar a responsabilidade do gestor, conforme pode-se ver no Acórdão nº 697/2007-TCU-Plenário;

c) desconhecimento de que a interpretação uniforme desta Corte quanto ao disposto na Lei nº 8.958/1994 somente ocorreu a partir do Acórdão nº 2.731/2008-TCU-Plenário;

d) contradição entre o Acórdão nº 406/2010-Plenário, ora embargado, e o deliberado por meio dos Acórdãos nºs 1.534/2009-TCU-1ª Câmara, 510/2009-Plenário e, em especial, o 2.731/2008-Plenário, pois enquanto aquele decidiu punir imediatamente, com multa, os recorrentes por fatos ocorridos entre 1999 e 2001, decorrentes do relacionamento entre Instituições Federais de Ensino Superior – IFES com fundações de apoio, estas últimas decisões apenas recomendaram ou determinaram, mediante abordagem ampla, didática e normativa, a correção das falhas apuradas nos respectivos processos, sem penalizar os responsáveis;

e) ocorrência de anterior atribuição de efeitos infringentes a embargos de declaração similares a estes, mediante os Acórdãos nºs 330/2009-TCU-Plenário e 2.190/2009-TCU-Plenário, os quais retiraram as multas anteriormente imputadas aos responsáveis por falhas assemelhadas às constantes

destes autos, em face da necessidade de se sopesar a evolução jurisprudencial, no âmbito desta Corte, quanto ao tema relativo ao relacionamento entre Instituições Federais de Ensino Superior – IFES com fundações de apoio, que merece tratamento menos rigoroso;

f) obscuridade no item 15 do Voto condutor da decisão ora combatida, tendo em vista que algumas ocorrências foram interpretadas como meras consequências do relacionamento irregular da FUB com suas fundações de apoio, não se constituindo infração à norma legal, razão pela qual foram aceitas as razões de justificativa (irregularidades referidas pela unidade técnica nas alíneas "d"; "f"; "g"; "i"; "j"; "k"; "l"; "m"; "n"; "o"; "p.1"; "p.2"; "q"; "r"; "t"; "w"; "x"; "y"; e "z"), contrariamente, as ocorrências referidas nas alíneas "a"; "b"; "c"; "e"; "h"; "s"; "u"; e "v" foram consideradas graves o suficiente para justificar a aplicação de multa aos responsáveis, ignorando-se que também essas últimas são, no fundo, derivadas diretamente do relacionamento entre a FUB e suas fundações de apoio; e

g) contradição entre os subitens 9.1.5. e 9.2. e 9.3. do acórdão guerreado, pois aquele refere-se apenas ao Contrato nº 1.517/2002, enquanto estes referem-se aos Contratos nºs 3.667/1999 0176/2001. Ocorre que a irregularidade fundamentadora da sanção imposta aos responsáveis deveria se referir somente ao Contrato nº 1.517/2002, não aos Contratos nºs 3.667/1999 0176/2001;

h) contradição entre o subitem 9.1.6. da deliberação recorrida e o item 15 do Voto condutor, vez que a irregularidade referida na alínea "k" do voto faz referência a irregularidade formal, porém foi incluída no subitem 9.1.6. do acórdão como irregularidade grave, motivo para imputação de multa ao responsável; e

i) desconsideração da jurisprudência deste Tribunal no sentido de que, em havendo contas ainda em julgamento, caso das contas da Unb de 2001 e 2002, a praxe é não aplicar multa a responsáveis em processos de fiscalização como este.

3. Ao final, requerem os embargantes o provimento do presente recurso, dando-lhe efeito infringente, a fim de que sejam sanadas as omissões, contradições e obscuridades apontadas e, em consequência, seja modificado o entendimento esposado na deliberação guerreada.

4. Por fim, alternativamente, requerem, **ad cautelam**, que, no caso de não acolhimento dos embargos em análise, seja afastada a multa aplicada na deliberação recorrida, de forma a, eventualmente, somente imputá-la quando do julgamento das contas da FUB relativas a 2001 e 2002, ora sobrestadas.

É o Relatório.

VOTO

Preliminarmente, esclareço que os presentes embargos de declaração devem ser conhecidos, por terem sido opostos de forma tempestiva, restando presentes os requisitos legais e regimentais consubstanciados no art. 34, **caput** e § 2°, da Lei n° 8.443/1992 e do art. 287, § 3°, do RI/TCU.

2. No mérito, observo que os embargos de declaração são, em regra, recurso integrativo, "*que objetivam expungir da decisão embargada, o vício da omissão, entendida como aquela advinda do próprio julgado e prejudicial à compreensão de causa, e não aquela que entenda o embargante, ainda mais como meio transverso a impugnar os fundamentos da decisão recorrida. (STJ, Edcl Resp 351490, DJ 23/09/2002)*".

3. Já Elpídio Donizetti, **in** Curso Didático de Direito Processual Civil, Del Rey, 6ª Ed., Belo Horizonte, 2005, pág. 319, assevera que "*embargos de declaração podem ser conceituados como o recurso que visa ao esclarecimento ou à integração de uma sentença ou acórdão*", destacando, ainda, que: "*Três são as hipóteses de cabimento dos embargos de declaração: obscuridade, contradição ou omissão*." (pág. 320).

4. Nos presentes autos, os embargantes alegam a ocorrência de supostas omissões, contradições e obscuridades na decisão recorrida, consistentes nos argumentos a seguir resumidos:

a) omissão do acórdão guerreado quanto à preliminar de ausência de responsabilidade suscitada nas razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Lauro Morhy, ex-Reitor da Fundação Universidade de Brasília;

b) contradição entre o Acórdão nº 406/2010-Plenário, ora embargado, e o deliberado por meio dos Acórdãos nºs 1.534/2009-TCU-1ª Câmara, 510/2009-Plenário e, em especial, mediante o 2.731/2008-Plenário, pois, enquanto aquele decidiu punir imediatamente, com multa, os recorrentes por fatos ocorridos entre 1999 e 2001, decorrentes do relacionamento entre Instituições Federais de Ensino Superior – IFES com fundações de apoio, estas últimas decisões apenas recomendaram ou determinaram, mediante abordagem ampla, didática e normativa, a correção das falhas apuradas nos respectivos processos, sem penalizar os responsáveis;

c) atribuição de efeitos infringentes a embargos de declaração similares a estes, mediante os Acórdãos nºs 330/2009-TCU-Plenário e 2.190/2009-TCU-Plenário, os quais retiraram as multas anteriormente imputadas aos responsáveis por falhas assemelhadas às constantes destes autos, em face da necessidade de se sopesar a evolução jurisprudencial, no âmbito desta Corte, quanto ao tema relativo ao relacionamento entre IFES com fundações de apoio, que merece tratamento menos rigoroso;

d) obscuridade no item 15 do Voto condutor da decisão ora combatida, tendo em vista que algumas ocorrências foram interpretadas como meras consequências do relacionamento irregular da FUB com suas fundações de apoio, enquanto outras, contrariamente, foram consideradas graves o suficiente para justificar a aplicação de multa aos responsáveis, ignorando-se que todas, no fundo, são derivadas diretamente do relacionamento entre a FUB e suas fundações de apoio; e

e) contradição entre os subitens 9.1.5. e 9.2. e 9.3. do acórdão guerreado, pois aquele refere-se apenas ao Contrato nº 1.517/2002, enquanto estes referem-se aos Contratos nºs 3.667/1999 e 0176/2001. Ocorre que a irregularidade fundamentadora da sanção imposta aos responsáveis deveria se referir somente ao Contrato nº 1.517/2002, não aos Contratos nºs 3.667/1999 e 0176/2001;

f) contradição entre o subitem 9.1.6. da deliberação recorrida e o item 15 do Voto condutor, vez que a irregularidade referida na alínea "k" do voto faz referência a irregularidade formal, porém foi incluída no subitem 9.1.6. do acórdão como irregularidade grave, motivo para imputação de multa ao responsável.

5. É de se ressaltar, inicialmente, que a presente espécie recursal não se constitui a via adequada para a discussão acerca de supostas contradições existentes entre decisões desta Corte. A contradição a que os embargos de declaração devem afastar é aquela presente no próprio **decisum**.

6. Transcrevo, por oportuno, trecho do voto proferido pelo Exmo. Auditor Marcos Bemquerer Costa, condutor do Acórdão nº 2.357/2005-TCU-1ª Câmara:

"*15. Por fim, com relação às contradições apontadas entre o Acórdão embargado e as outras deliberações do TCU indicadas pela FUB - item 4 do Relatório precedente - ressalto serem incabíveis embargos de declaração no presente caso, porquanto as supostas contradições não estariam contidas na própria decisão recorrida, mas entre essa e outras deliberações proferidas por este Tribunal.*

16. Importa esclarecer que a contradição passível de embargos há que estar contida na própria decisão embargada, ou seja, as proposições entre si inconciliáveis devem estar presentes no corpo da deliberação a embargar. Contradição entre a decisão e as peças dos autos ou entre o pronunciamento e manifestações ou decisões anteriores do Tribunal não dão ensejo aos embargos de declaração.

17. Ao tratar dessa questão, Barbosa Moreira (in Comentários ao Código de Processo Civil, 9ª ed. rev. e atual., Rio de Janeiro: Forense, 2001, vol. V, p. 550) esclarece que:

'Não há cogitar de contradição entre o acórdão ou outra decisão porventura anteriormente proferida no mesmo processo, pelo tribunal ou pelo órgão de grau inferior. Se a questão estava preclusa, e já não se podia voltar atrás do que fora decidido, houve sem dúvida ***error in procedendo****, mas o remédio de que agora se trata é incabível. Também o é na hipótese de contradição entre o acórdão e o que conste de algumas peças dos autos (caso de* ***error in judicando****)'.*

18. Nessa mesma linha é a posição jurisprudencial, consoante pode-se perceber nas ementas abaixo transcritas:

'Embargos de declaração. Contradição entre dois acórdãos distintos. Impossibilidade. Rediscussão sobre o acerto do julgamento de apelação. Efeitos modificativos. Impossibilidade. Omissão inexistente. Aclaratórios rejeitados. A Contradição que autoriza o uso de embargos de declaração é a que se verifica entre proposições do acórdão e não aquela que se encontra entre decisões diversas, em especial se os dois acórdãos cuidam de matérias distintas e independentes. Os embargos de declaração têm por escopo sanar, no acórdão, obscuridade, contradição ou omissão. É inadmissível desnaturá-los, atribuindo-lhes efeitos infringentes do julgado, salvo situações excepcionalíssimas' (Ac. un. da 3ª T. Civ. do TJMS. EDcl classe ***b****, XI, n. 61.128-5/01. rel. Des. Claudionor Miguel Abss Duarte j. 04/11/1998:* ***apud*** *Fernandes, Luís Eduardo Simardi,* ***in*** *embargos de declaração, Efeitos infringentes, prequestionamento e outros aspectos polêmicos, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003, Recursos no Processo Civil, 11, p. 78/79).*

'A contradição que dá margem aos embargos declaratórios é a que se estabelece entre os termos da própria decisão judicial (fundamentação e dispositivo) e não a que porventura exista entre ela e o ordenamento jurídico. Pretensão de conversão do julgamento em diligência inviável.' (STF: RE 174144 ED/RS, DJ 13/03/1988, p. 10).

19. Em vista do exposto nesta Proposta de Deliberação, não vislumbro a possibilidade de dar provimento aos presentes embargos de declaração, por inexistentes no Acórdão n. 890/2005 – TCU - 1ª Câmara, as omissões e contradições suscitadas pela embargante.".

7. Nesses termos, a rigor o presente recurso poderia ser de pronto até mesmo não conhecido, muito menos provido, tendo em vista que grande parte dos argumentos dos embargos são calcados, fundamentalmente, nesse ponto, ou seja, suposta contradição entre o Acórdão nº 406/2010-Plenário, ora embargado, e o os Acórdãos nºs 1.534/2009-TCU-1ª Câmara, 510/2009-Plenário e, em especial, o 2.731/2008-Plenário, conforme visto na letra "b" do item 2 deste Voto.

8. Todavia, em relação às outras alegações apresentadas, reconheço que merecem acolhida, tendo em vista que fundamentei o Voto condutor da deliberação guerreada na premissa de que as irregularidades verificadas nos autos decorreram, no essencial, do indevido relacionamento entre a FUB e suas fundações de apoio, vez que contrariaram dispositivos das Lei nºs 8.958/1994 e 8.666/1993.

9. Para demonstrar esse entendimento, transcrevo o seguinte excerto do meu voto condutor do Acórdão nº 406/2010-TCU-Plenário:

"*10. É de se destacar que é tema recorrente nesta Corte a contratação de fundações de apoio pelas universidades, para a prestação de serviços e execução de outras atividades que não guardam correlação com a finalidade legal de extensão e/ou desenvolvimento institucional, em total desvirtuamento da aplicação da Lei nº 8.958/1994, assim como afronta direta aos termos da Lei nº 8.666/1993.*

11. Em todos esses casos, o TCU tem mantido o entendimento da Decisão TCU nº 655/2002 (a exemplo dos Acórdãos nºs 1026/2007, 994/2006, 328/2005, 1934/2004, 407/2004, 1373/2004 e 1257/2004, todos do Plenário). Recentemente, o tema foi objeto de fiscalização de orientação centralizada – FOC, em âmbito nacional, da qual resultou o Acórdão nº 2.731/2008-TCU-Plenário de relatoria do Ministro Aroldo Cedraz.

12. No referido Acórdão, o Tribunal manifestou-se novamente a respeito da amplitude inadequada dada pelas Instituições Federais de Ensino Superior ao termo 'desenvolvimento institucional'. Nesse sentido, sedimentou o assunto, e determinou ao Ministério da Educação que instituísse ato normativo regulamentando o relacionamento daquelas instituições com suas fundações de apoio, de modo que fossem adotadas providências para o cumprimento, entre tantas outras, das seguintes medidas:

'9.2.9. exijam que as contratações relativas a projetos classificados como de desenvolvimento

institucional impliquem produtos que resultem em melhorias mensuráveis da eficácia e eficiência no desempenho da IFES, com impacto evidente em sistemas de avaliação institucional do MEC e em políticas públicas plurianuais de ensino superior com metas definidas, evitando enquadrar nesse conceito atividades tais como: manutenção predial ou infraestrutural, conservação, limpeza, vigilância, reparos, aquisições e serviços na área de informática, expansões vegetativas ou de atividades de secretariado, serviços gráficos e reprográficos, telefonia, tarefas técnico-administrativas de rotina, como a realização de concursos vestibulares, e que, adicionalmente, não estejam objetivamente definidas no Plano de Desenvolvimento Institucional da IFES;'

13. Vê-se, portanto, que as principais irregularidades detectadas neste processo vêm sendo objeto de decisões do Tribunal desde o ano de 1998 (a exemplo da Decisão TCU nº 612/1998, que envolvia a FUB e a Finatec), e derivam, em boa parte, do entendimento indevido que as IFES de uma forma geral vinham conferindo aos dispositivos da Lei nº 8.958/1994 e do descontrole generalizado sobre os contratos estabelecidos com as fundações de apoio. Em alguns casos, as irregularidades decorrem ainda de descumprimento de determinações que haviam sido expedidas por esta Corte de Contas.

14. Não obstante, em que pese a minuciosa análise da unidade técnica, entendo que algumas ocorrências devem ser interpretadas como meras consequências do relacionamento irregular da FUB com suas fundações de apoio, não constituindo, por si mesmas, como infração à norma legal. Ora, estabelecida a contratação irregular, é certo que alguns procedimentos para viabilizar a sua execução não se amoldariam à legislação vigente. Dessa forma, entendo que devem ser acolhidas as razões de justificativa quanto às ocorrências consignadas nas seguintes alíneas da proposta da unidade técnica: 'd'; 'f'; 'g'; 'i'; 'j'; 'k'; 'l'; 'm'; 'n'; 'o'; 'p.1'; 'p.2'; 'q'; 'r'; 't'; 'w'; 'x'; 'y'; e 'z'.

15. Para as demais ocorrências, consignadas nas alíneas: 'a'; 'b'; 'c'; 'e'; 'h'; 's'; 'u'; e 'v', acolho as conclusões da unidade técnica, cujos fundamentos adoto como razões de decidir. Tais ocorrências se constituem em atos praticados com grave infração à norma legal ou regulamentar', o que justifica a aplicação de multa ao gestor máximo da FUB e, nos casos específicos, aos responsáveis pelas diretorias e secretaria envolvidas na elaboração e execução dos contratos, conforme proposto na instrução do relatório precedente." (grifo acrescido)

10. Como visto no trecho acima, apesar de admitir que o relacionamento entre IFES e fundações de apoio é matéria controversa nesta Corte desde 1998, apenas adotei a uniformidade de entendimento deste Tribunal, ocorrido somente em 2008, mediante o Acórdão nº 2.731/2008-TCU-Plenário, de relatoria do ilustre Ministro Aroldo Cedraz, para as ocorrências descritas nas seguintes alíneas da proposta de encaminhamento da unidade técnica (fls. 932/936, vol. principal): "d"; "f"; "g"; "i"; "j"; "k"; "l"; "m"; "n"; "o"; "p.1"; "p.2"; "q"; "r"; "t"; "w"; "x"; "y"; e "z", pois as considerei somente falhas formais.

11. Ocorre que, em relação às irregularidades referidas nas alíneas "a", "b", "c", "e", "h", "s", "u" e "v" da sugestão de encaminhamento da unidade instrutiva, tomei caminho diferente, pois as reputei graves o suficiente para penalizar os responsáveis com multa.

12. Entretanto, reconheço, como afirmam os recorrentes, que todas as irregularidades originaram-se, em essência, do indevido relacionamento entre IFES e fundações de apoio, no que concerne aos fatos investigados nos autos. Assim, o encaminhamento que o Tribunal deveria ter seguido na deliberação guerreada era somente expedir determinações corretivas às entidades envolvidas no presente processo, sem imputação de multa aos gestores envolvidos, em conformidade com a evolução jurisprudencial desta Corte quanto ao tema em exame.

13. Destaco que esse foi o encaminhamento adotado pelo Exmo. Ministro Valmir Campelo, em situação similar à deste processo, ao conduzir o Acórdão nº 2.190/2009-TCU-Plenário. Transcrevo parte do Voto que fundamentou essa deliberação, por conter, ainda, menção a Voto por mim proferido, em que reconheço a possibilidade de se atribuir efeitos infringentes a embargos de declaração, além do que se admite, conforme sustentam os recorrentes, que é praxe no Tribunal não imputar multa a

responsáveis em processos de fiscalização, quando ainda estiverem abertas as contas da entidade, caso dos presentes autos (contas de 2001 e 2002):

"(...)

10. Não há dúvida de que os embargos de declaração se caracterizam como recurso de natureza especial, de caráter complementar, com o objetivo de suprir o vício que torna a decisão ininteligível ou ambígua. Todavia, aprofundando minha atenção aos principais pontos que compõem o assunto em apreço, vejo-me no dever de suscitar, nesta oportunidade, alguns aspectos que podem conduzir a proposta de mérito diferente da sugerida pela Serur.

11. Em primeiro lugar, a existência, no âmbito deste tribunal, de dois processos que cuidam dos atos de gestão dos responsáveis arrolados no presente processo, a saber: TC-020.151/2005-3, relativo às contas do exercício de 2004 da Universidade de Brasília – FUB (sobrestadas aguardando o julgamento destes autos), e TC-015.892/2005-3, referente à prestação de contas da Funasa, exercício de 2004, que está sob análise da 4ª Secex.

12. Havendo contas ainda sem julgamento, a praxe adotada pelo TCU é no sentido de não aplicar multa a responsáveis em processo de fiscalização, preferindo fazê-lo diretamente nas contas a fim de evitar que ocorra dupla condenação para o mesmo ato irregular.

13. Outro ponto a ressaltar diz respeito à evolução jurisprudencial inerente ao relacionamento das IFES com as fundações de apoio. Nessa linha de raciocínio, o eminente Ministro Aroldo Cedraz, no voto que fundamentou o Acórdão n° 330/2009, adotado no TC-009.594/2007-2, em sede de embargos de declaração, Sessão Plenária de 4/3/2009, asseverou:

'3. Quanto ao mérito, de início, destaco que, até final de 2008, prevalecia na jurisprudência do TCU o entendimento de que receitas oriundas de ações conjuntas das IFES com suas fundações de apoio, constituiriam, em regra, receitas públicas e que, portanto, deveriam ser recolhidas à conta única do Tesouro Nacional como receitas próprias arrecadadas, a exemplo daquelas decorrentes de taxas de matrícula e mensalidades de cursos de pós-graduação lato sensu (...).Nesse sentido, cito os acórdãos 1.388/2008 e 2.636/2008, de 1ª Câmara; e 456/2006, 1525/2007, 2.448/2007, 2.493/2007 e 1.418/2008, de 2ª Câmara.

4. No entanto, na sessão plenária ocorrida em 26/11/2008, o tema foi novamente discutido no âmbito desta corte de contas, especificamente nos autos do TC 017.177/2008-2, em que foi proferido o acórdão 2.731/2008-Plenário, referente à Fiscalização de Orientação Centralizada realizada com objetivo de avaliar, no plano nacional, o relacionamento das IFES com suas fundações de apoio.

5. Especificamente com relação à necessidade de recolhimento dos recursos junto à conta única do Tesouro Nacional, embora o entendimento até então predominante, descrito no item 3 supra, não tenha sido superado, visto que utilizado em regra, houve um aprofundamento da tese nele contida, de modo a não mais aplicá-lo quando se tratar de recursos que, oriundos de contratos ou convênios firmados com fundações de apoio, estejam 'diretamente vinculados ao custeio de projetos específicos nos estritos limites das despesas correspondentes a tais projetos, aprovados previamente pela IFES nos termos das resoluções internas que regem a matéria, por prazo determinado e dentro da finalidade de dar apoio a projetos de pesquisa, ensino e extensão e de desenvolvimento institucional, científico e tecnológico de interesse da instituição federal contratante' (subitem 9.2.40 do acórdão 2.731/2008-Plenário).'

14. Apesar de o caso concreto em apreço não abordar tema exatamente idêntico ao tratado no processo mencionado, as considerações do Relator demonstram que a jurisprudência relativa ao relacionamento das IFES com as fundações de apoio tem enfrentado modificações que inspiram uma visão menos rigorosa dos fatos.

15. Em face de tal evolução, naqueles autos decidiu o Tribunal atribuir efeitos infringentes aos embargos para afastar a multa aplicada ao gestor, também ex-Reitor da FUB (Acórdão nº 330/2009 – Plenário, Rel. Ministro Aroldo Cedraz).

16. Quanto à possibilidade de atribuição de efeitos infringentes aos embargos, reproduzo excerto de voto produzido pelo Ministro Augusto Nardes quando do julgamento do TC-010.115/2002-9 (Acórdão n° 1844/2009-Plenário):

'4. Nesse contexto, a esclarecer a natureza do recurso apresentado, bem assim a sua possibilidade de acolhimento, trago à colação moderna doutrina acerca do tema (Nery Júnior, Nelson. In: Princípios fundamentais: Teoria geral dos recursos. 5ª ed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2000, pp. 375/379):

'No julgamento de embargos o juiz de ordinário não profere nova decisão, apenas aclara a anterior. Daí não poder modificar o conteúdo da decisão embargada. Quando supre omissão, entretanto, o juiz prolata outra decisão, pois diz mais do que continha a decisão embargada.

Quando a decisão for omissa quanto à determinada matéria e forem interpostos embargos de declaração para completá-la, o magistrado deve julgar o recurso abstraindo o conteúdo da decisão embargada, pois pode ocorrer que a decisão sobre o ponto omisso acarrete a modificação da decisão recorrida. Neste caso é admissível o recurso de embargos de declaração com caráter infringente. (...)

O caráter infringente dos embargos de declaração, portanto, é excepcional e incide normalmente quando se tratar de recurso com o objetivo de suprir omissão ou de espancar a contradição.'"

14. Como visto na transcrição anteriormente reproduzida, a evolução jurisprudencial relativa a fatos similares aos constantes destes autos tem levado o Tribunal a adotar posições menos rigorosas em relação aos gestores das IFES, pois deixa de lhes imputar multas, em determinadas situações, em particular ante a inexistência de débito, como neste processo, preferindo, apenas, expedir determinações corretivas.

15. Aliás, considerando que, em vista das considerações precedentes, passei a reputar falhas formais todas as ocorrências verificadas nos autos, é útil relembrar que, ao direcionar o Tribunal a prolatar o Acórdão nº 3.740/2010-TCU-1ª Câmara, em que se apreciavam contas da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, considerei que as diversas falhas formais não maculavam a gestão dos gestores a ponto de merecerem penalizações. Por isso, naquele processo, assim como proporei no acórdão a seguir, apenas foram expedidas determinações corretivas à entidade.

16. Em face das considerações precedentes, tenho por desnecessária a análise das supostas contradições apontadas pelos recorrentes, referentes aos subitens 9.1.5. e 9.2. e 9.3. do acórdão guerreado, tendo em vista que os subitens 9.2. e 9.3. serão tornados insubsistentes no acórdão que proporei.

17. Ainda em relação aos argumentos dos recorrentes, tenho que não procede a afirmativa de que o acórdão recorrido deixou de enfrentar a tese de que o ex-Reitor da FUB não teria responsabilidade pelos fatos apurados nos autos, vez que, nos itens 5 a 7 do Voto condutor da deliberação embargada, deixei claro que estavam devidamente caracterizados os ilícitos. Ora, se estes estão claros, é consequência disso que também estão qualificados os responsáveis. Por isso, não cabe aceitar o argumento referido.

18. Diante de todo o exposto, entendo que estes embargos de declaração deverão ser conhecidos, podendo o tribunal, no mérito, acolhê-los a fim de modificar, parcialmente, a deliberação embargada, admitindo-se, excepcionalmente, efeitos infringentes no sentido da exclusão das multas aplicadas aos recorrentes.

19. Alerto, por fim, que cópias da deliberação guerreada e da que vier a ser adotada nestes autos deverão ser juntadas aos processos TC-009.458/2002-0 e TC-010.594/2003-2, referentes às contas de 2001 e 2002 da FUB. Assim, quando do julgamento destas, o relator, à luz do que for deliberado neste processo e nas contas, poderá reavaliar a situação posta e, eventualmente, diante do conjunto de irregularidades, formais ou não, imputar, ao seu critério, a multa que ora se propõe retirar.

Ante todo o exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 4 de agosto de 2010.

AUGUSTO NARDES
Relator

ACÓRDÃO Nº 1897/2010 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 017.506/2002-3.
2. Grupo: II – Classe de Assunto: I – Embargos de declaração
3. Recorrrentes: Lauro Morhy, ex-Reitor da FUB (024.287.841-53), Romilda Guimarães Macarini, ex-Diretora do Cespe (076.089.181-87), Elana Ramos de Souza, ex-Secretária de Empreendimentos (119.226.561-00) e Lúcio Carlos Andrade Borges, ex-Diretor do Centro de Informática (067.962.141-53).
4. Entidade: Fundação Universidade de Brasília – FUB.
5. Relator: Ministro Augusto Nardes.
5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Augusto Nardes.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: não atuou.
8. Advogados constituídos nos autos: Carlos Alberto de Medeiros (OAB/DF n° 7924) e Breno Luiz Moreira Braga de Figueiredo (OAB/DF n° 26.291).

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de embargos de declaração opostos ao Acórdão nº 406/2010-Plenário, mediante o qual o Tribunal apreciou Relatório de Auditoria realizada na Fundação Universidade de Brasília – FUB com o objetivo de analisar a legalidade e regularidade da celebração e execução de diversos contratos e convênios,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. com fundamento nos arts. 32, inciso II, e 34, §§ 1° e 2°, da Lei n° 8.443/92 c/c o art. 287, §§ 1° e 2°, do RI/TCU, conhecer dos presentes embargos de declaração para, no mérito, acolhê-los, atribuindo-lhes efeitos infringentes de modo a tornar insubsistentes os subitens 9.2, 9.3, 9.4. e 9.5. do Acórdão n° 406/2010-Plenário, mantendo-se inalterados os demais termos;

9.2. juntar cópias desta deliberação aos processos TC-009.458/2002-0 e TC-010.594/2003-2, referentes às contas de 2001 e 2002 da Fundação Universidade de Brasília, para exame em conjunto e em confronto;

9.3. comunicar à Fundação Universidade de Brasília – FUB e aos recorrentes o inteiro teor deste acórdão, bem como do relatório e voto que o fundamentam.

10. Ata n° 28/2010 – Plenário.
11. Data da Sessão: 4/8/2010 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1897-28/10-P.
13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Benjamin Zymler (na Presidência), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes (Relator), Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.
13.2. Auditores presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

(Assinado Eletronicamente) (Assinado Eletronicamente)

BENJAMIN ZYMLER
na Presidência

AUGUSTO NARDES
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO I – CLASSE I – Plenário
TC-019.814/2007-1.
Natureza: Pedido de Reexame.
Unidade: Secretaria de Estado da Saúde de Tocantins – Sesau/TO.
Recorrentes: José Renard de Melo Pereira (ex-Procurador Geral do Estado), CPF 058.520.301-63; Maria das Graças Rodrigues Hoffmann (ex-Coordenadora da Procuradoria Administrativa), CPF 265.326.541-91; e Cleber Barros Arraes (ex-Representante do Núcleo de Controle Interno da Sesau/TO), CPF 838.578.261-34.
Advogado constituído nos autos: não há.

Sumário: RELATÓRIO DE AUDITORIA. DISPENSA DE LICITAÇÃO IMOTIVADA. FALTA DE JUSTIFICATIVA DO PREÇO. OBJETO CONTRATUAL GENÉRICO. RESPONSABILIDADE DE PARECERISTAS. REJEIÇÃO DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVA. MULTAS. PEDIDOS DE REEXAME. CONHECIMENTO. ARGUMENTOS SUFICIENTES PARA ALTERAR PARCIALMENTE O JUÍZO DE VALOR ANTERIORMENTE FIRMADO. PROVIMENTO PARCIAL EM RELAÇÃO A DOIS RESPONSÁVEIS. REDUÇÃO DE MULTA. PROVIMENTO TOTAL EM RELAÇÃO AO TERCEIRO RECORRENTE. INSUBSISTÊNCIA DA SANÇÃO PECUNIÁRIA. DETERMINAÇÃO. COMUNICAÇÃO.

Os pareceres jurídicos prévios exigidos no art. 38, parágrafo único, da Lei 8.666/1993 revestem a forma de mecanismo de prevenção de instrumentos defeituosos, que atendam exclusivamente à vontade do dirigente e não a da lei, não se concebendo que tal mecanismo seja absolutamente incapaz de rejeitar mesmo a mais flagrante das ilegalidades, como a descrição objeto de amplo espectro, destinada suportar diversas outras subcontratações, principalmente quando não se pode cogitar da ocorrência do mero erro de avaliação ou da omissão escusável.

RELATÓRIO

Trata-se de pedidos de reexame interposto pelos senhores José Renard de Melo Pereira (ex-Procurador Geral do Estado), Maria das Graças Rodrigues Hoffmann (ex-Coordenadora da Procuradoria Administrativa), e Cleber Barros Arraes (ex-Representante do Núcleo de Controle Interno da Sesau/TO) contra o Acórdão 1.030/2008-Plenário, cujos subitem 9.3 e 9.4 rejeitaram as razões de justificativa apresentadas pelos recorrentes e aplicaram-lhes multa em razão da emissão de pareceres que respaldaram a irregular contratação da firma Recep – Real Construções Projetos Ltda. com dispensa de licitação imotivada e outras irregularidades verificadas no âmbito do mesmo contrato, firmado com a Secretaria de Saúde do Estado do Tocantins.

2. As irregularidades foram detectadas em auditoria conjunta realizada por servidores desta Corte e do egrégio Tribunal de Contas do Estado do Tocantins na Secretaria de Saúde daquele Estado, que na época vivenciava verdadeira situação de caos, refletindo, entre outras coisas, na falta de medicamentos na rede hospitalar. O relatório respectivo foi discutido no âmbito do processo TC-003.094/2007-8. O Acórdão 1.266/2007-Plenário, proferido naqueles autos, determinou, em seu subitem 9.6, a constituição de processo apartado para apurar a responsabilidade de ex-gestores da

Sesau/TO, bem como a dos ora recorrentes nas irregularidades envolvendo a contratação da empresa citada.

3. Os pedidos de reexame foram formulados em duas peças separadas. Acerca do pedido de reexame formulado conjuntamente pelos Srs. José Renard de Melo Pereira e Maria das Graças Rodrigues Hoffmann, a Secretaria de Recursos - Serur expende as seguintes considerações, após ratificar a preliminar de admissibilidade favorável ao conhecimento do recurso (fls. 81/88):

"(...)

I) Pedido de Reexame interposto pelos Srs. José Renard de Melo Pereira e Maria das Graças Rodrigues Hoffmann

PRELIMINAR

Argumento

6. Em sede de preliminar, os recorrentes requerem seja aplicado por analogia o disposto no art. 206 do Regimento Interno/TCU para que subsista somente uma penalidade de multa pelas irregularidades identificadas no âmbito do TC 003.094/2007-8 e posteriormente analisadas em processos apartados.

7. Assim requerem, pois as irregularidades teriam ocorrido dentro de um mesmo contexto caótico, que teria acarretado contratações de forma indevida.

Análise

8. Importante, de início, reproduzir o teor do art. 206 do RI/TCU para verificar se cabe sua aplicação no presente caso, mesmo que por analogia, como querem os recorrentes.

'Art. 206. A decisão definitiva em processo de tomada ou prestação de contas ordinária constituirá fato impeditivo da imposição de multa ou débito em outros processos nos quais constem como responsáveis os mesmos gestores.

§ 1º No caso do caput, a apreciação das irregularidades apuradas nos outros processos dependerá do conhecimento de eventual recurso de revisão interposto pelo Ministério Público, na forma do art. 288.

§ 2º Ato normativo disciplinará a tramitação dos processos a que se refere este artigo.'

9. Os recorrentes requereram a aplicação do artigo reproduzido acima a fim de excluir a aplicação de multa cominada na decisão ora recorrida, em face de já existirem outros processos tratando de irregularidades praticadas no seio de um mesmo contexto caótico em que se encontrava a SESAU/TO à época dos fatos, visto que o presente TC foi apartado do principal.

10. Contudo, constata-se facilmente a impossibilidade jurídica do pedido, pois o art. 206 do RI/TCU trata de decisão definitiva em processo de contas, permitindo sua modificação, seja para beneficiar ou agravar, caso haja recurso de revisão tempestivo. Note-se que o presente caso versa sobre penalidade aplicada em processo de fiscalização e não se assemelha em nada com a disposição do referido normativo, inviabilizando qualquer tentativa de analogia entre este caso concreto e o aludido dispositivo.

11. Esta Corte repugna o bis in idem, que se dá quando mais de uma penalidade recai sobre mesmo responsável em virtude de um único fato gerador, o que não é o caso.

12. Ademais, não seria possível nem razoável, em sede de pedido de reexame, interferir no mérito de outros processos que tratam sobre outras irregularidades, mesmo que tenham em comum contexto administrativo conturbado, como alegam os recorrentes.

13. Nesse sentido, é improcedente o pedido preliminar dos recorrentes. Passa-se, assim, à análise do mérito.

MÉRITO

Argumento

14. De início, os recorrentes afirmam não terem contribuído para a contratação emergencial irregular da empresa RECEP pela SESAU/TO. Colocam que a responsabilidade deve recair sobre quem forneceu as informações prévias para a confecção do parecer, ou seja, o Secretário de Saúde. Isto porque desconheciam à época da emissão do parecer em questão (Parecer 1106/2005 –

26/8/2005) que a empresa vinha prestando serviços informalmente sem amparo contratual, posto que o parecer aprovando o pagamento de tais serviços (Parecer 1224/2005 – 23/9/2005) foi dado cerca de um mês após a autorização para a contratação emergencial.

15. Afirmam que era notório o colapso da rede pública hospitalar, não havendo outra saída senão concordar com a dispensa de licitação. Ademais, a desídia e a falta de planejamento no âmbito da saúde pública do Estado não são de responsabilidade dos procuradores estaduais.

16. Discorrem longamente (fls. 12/20, Anexo 1) acerca da responsabilidade do parecerista jurídico, trazendo à baila julgados da Suprema Corte a fim de defender a tese de inadequação da penalidade aplicada pela decisão ora recorrida na medida em que o parecer emitido não era vinculativo, mas sim mera opinião em face das alegações de emergência levadas à PGE pelo Secretário de Saúde.

17. Quanto à justificativa de preço, afirmam não possuir em seu quadro servidor capacitado para avaliar sua adequação, tendo sido sempre acatado o preço apresentado pelo gestor responsável pela contratação. Asseveram que havia nos autos parecer técnico aprovando a proposta de preço emitido pelo Coordenador de Orçamentos e o de Manutenção da Secretaria de Infra-estrutura – SEINF. Colocam que o preço foi suficientemente analisado nos autos do processo de contratação, ao contrário do que afirma a decisão ora recorrida, tendo sido contratada a empresa que apresentou o menor preço.

18. No que tange à falta de especificação do objeto contratual, asseveram que este foi suficientemente especificado pela SESAU/TO quando discriminou o 'Escopo de Serviços de Manutenção para o HGP' (fl. 23, Anexo 1) 'nos moldes compreendidos pelos técnicos do ramo, tanto que as empresas concorrentes apresentaram a resposta, com proposta minudente, englobando todos os itens'. Afirmam não se tratar de contrato 'guarda-chuva', pois todos os serviços foram previstos e poderiam ser executados pela contratada e também porque o contrato em questão não se enquadra na definição de guarda-chuva adotada por esta Corte, segundo os recorrentes, conforme informação extraída do Acórdão 1263/2007 – Plenário, qual seja, aquele que faculta a entidade a introduzir demandas e serviços extras sem estarem ligados ao objeto pactuado.

19. Por fim, requerem a exclusão da multa aplicada.

Análise

20. De início, informe-se que os pareceristas foram condenados em multa por três indícios de irregularidades contidos no Parecer 1106/2005, quais sejam: concordância indevida com a dispensa de licitação para a contratação da empresa RECEP com base no art. 24, IV da Lei 8.666/1993; aprovação da minuta contratual, apesar de configurar um contrato 'guarda-chuva' e ausência da justificativa de preço para a contratação em tela.

21. Destaca-se que, em consulta à jurisprudência desta Corte, verificou-se haver rico acervo a respeito da responsabilização do parecerista jurídico com diferentes nuances.

22. No que tange à concordância com a dispensa de licitação, constatou-se haver julgado recente desta Corte em que se analisou parecer jurídico fornecido para tal fim. Veja-se trecho do Relatório condutor do Acórdão 3372/2006 – Primeira Câmara:

'Parecer jurídico não vincula a decisão de dispensar licitação, que compete ao gestor. Distinção entre parecer vinculante e parecer opinativo. Dispensa de licitação é faculdade e não obrigação do gestor.

6. Da mesma forma, o parecer jurídico concordante não socorre aos gestores responsabilizados, eis que não se constituiu, em momento algum, elemento vinculante da tomada de decisão, mas mera opinião jurídica. A decisão de dispensar a licitação compete ao gestor, que pode (e deve) considerar a opinião de sua assessoria jurídica, mas decide, salvo no caso de parecer vinculante, por sua conta e risco. Risco administrativo, diga-se, inerente ao exercício da gestão e indelegável.

7. Cabe distinguir, de início, entre o parecer vinculante e o parecer opinativo. O primeiro constitui-se em documento que, se descumprido, dá ensejo à responsabilização do gestor,

que não pode deixar de segui-lo. O segundo, como o próprio nome sugere, constitui mera opinião jurídica, que não condiciona a decisão posterior do ordenador da despesa, o qual detém, ou deve deter, a totalidade das informações necessárias para decidir. Esse último caso, parecer opinativo, é o do Parecer nº 1394/PGM/2002 (fls. 09/14, v. p.), da Procuradoria Geral do Município de Porto Velho (PGM), que se limita a dizer, em suma, que é possível a dispensa de licitação se caracterizada a emergência, o que não é qualquer novidade no mundo da Administração Pública. A caracterização da emergência, contudo, manteve-se restrita à esfera da gestão, não envolvendo a área jurídica. E, como visto, não se configurou a ocorrência de fato superveniente e imprevisível, mas, tão-somente, a desídia administrativa da Prefeitura e Secretarias Municipais. Em determinada passagem, afirma o parecer que verbis 'a emergência ou a calamidade são situações que fogem à normalidade' (fl. 11, v. p.) e que 'trata-se de obras que objetivam atender a interesse de seguimento importante da sociedade local' (fl. 13, v. p.), argumentos que nunca foram contestados pelo TCE/RO ou pelo TCU e nem se prestam a caracterizar uma emergência, mas, apenas, a referência a lugares comuns do jargão jurídico.

8. De destacar que um parecer jurídico relativo à decisão de dispensar licitação, com fulcro em um dos incisos do artigo 24 da Lei de Licitações e Contratos Administrativos, em especial com referência ao inciso IV, que trata da dispensa por emergência, será, necessariamente, um parecer opinativo. A uma, porque a dispensa de licitação não constitui um dever, uma obrigação vinculada, mas uma mera faculdade do administrador, que sempre poderá preferir a licitação, o que corresponde à regra procedimental. Ora, em sendo faculdade, não há como admitir que o parecer jurídico possa vinculá-lo a dispensar o procedimento licitatório. A duas, porque somente o gestor, por deter a totalidade do conhecimento situacional, pode avaliar com precisão se o problema vivenciado constitui, efetivamente, uma emergência, avaliação esta temerária para o parecerista jurídico, normalmente desvinculado da realidade da gestão.'(...)

23. Importante destacar que se discorda da decisão ora recorrida quando se afirma em seu voto condutor que o presente caso trata de situação análoga à contida no TC 019.812/2007-7, alterando somente a contratação, devendo, portanto, ter tratamento idêntico ao ali concedido. Isto porque o parecer sob análise neste caso foi proferido anteriormente (26/8/2005) à ciência pela PGE de que a empresa RECEP estava prestando serviços à SESAU/TO sem cobertura contratual (23/9/2005). Os procuradores, naquele momento, somente conheciam o notório estado calamitoso em que se encontrava a saúde pública do Tocantins, o que permitiria uma contratação emergencial, nos moldes permitidos pela Lei 8.666/1993. Veja-se que mesmo que constatada a desídia e a falta de planejamento do gestor da SESAU/TO naquele momento pela PGE, algo deveria ser feito para tentar amenizar a situação e minimizar ao máximo as conseqüências negativas que recairiam sobre os pacientes do Sistema Único de Saúde – SUS.

24. Assim, o TC 019.812/2007-7 responsabilizou acertadamente os procuradores por outro parecer emitido posteriormente ao deste caso em concreto em virtude de ter legitimado indevidamente despesas sem cobertura contratual. Contudo, frise-se que tal fato não permite imputar neste caso responsabilidade aos procuradores por terem sido favoráveis à contratação emergencial da RECEP frente aos argumentos apresentados pelo gestor da SESAU/TO, pois o Parecer 1106/2005 antecedeu o Parecer 1224/2005.

25. Nesse sentido, como a penalidade aplicada reflete 3 irregularidades e uma deve ser afastada frente aos argumentos trazidos pelos recorrentes, conforme explanação acima, a multa deve ser reduzida proporcionalmente.

26. No que tange à aprovação da minuta do contrato, verifica-se que a PGE deveria ter se manifestado acerca da larga abrangência do objeto contratual o que fez com que fosse classificado como contrato 'guarda-chuva', prática esta repudiada por esta Corte, muito mais por ferir o disposto no § 1º do art. 23 da Lei 8.666/1993 do que pelas características apontadas pelos recorrentes como configuradoras de um contrato desse tipo, que foram citadas em um determinado caso concreto. Veja-se o que dispõe o referido normativo:

'art. 23 (...)

§ 1º As obras, serviços e compras efetuadas pela administração serão divididas em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, procedendo-se à licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade, sem perda da economia de escala.'

27. Conforme dispôs a decisão ora recorrida, o contrato nos moldes em que foi firmado contraria a lei de licitações e contratos e, portanto, os procuradores deveriam ter alertado o gestor quanto a este aspecto e ter ressalvado tal fato. Contudo, não consta qualquer restrição no parecer (fls. 125 e 126, v.p.). Importante esclarecer que é pacífico que nesse aspecto o parecer jurídico é vinculativo, conforme vasta jurisprudência desta Corte (vide, a título de exemplo, Acórdão 147/2006 - Plenário), em virtude do disposto no parágrafo único do art. 38 da Lei 8.666/1993:

'Parágrafo único. As minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes devem ser previamente examinadas e aprovadas por assessoria jurídica da Administração.'(...)

28. Importante notar que alguns pontos do objeto contratado não podem ser incluídos na categoria 'emergencial', outro aspecto que deveria ter sido abordado pelos procuradores. Como exemplo, verifica-se no escopo o seguinte serviço 'manutenção do paisagismo (gramados e jardineiras)', que não pode ser considerado questão de saúde pública que ponha em risco a vida dos pacientes, como alegado pelo gestor da SESAU/TO para justificar a dispensa de licitação.

29. Dessa forma, como os argumentos apresentados não foram suficientes para afastar as irregularidades verificadas no amplo objeto contratual, deve-se manter a multa de forma proporcional.

30. Por fim, quanto à justificativa de preço, a decisão contestada assevera que a justificativa encontrada nos autos do processo de contratação foi genérica e não averiguou de forma minuciosa item a item a ser contratado, irregularidade agravada em face da demasiada amplitude do objeto contratual. De fato, não há justificativa de preço adequada. Contudo, como alegado pelos procuradores, não cabe a eles a análise técnica do preço unitário contratado, mas, somente as questões de legalidade da contratação.

31. Nesse sentido, perdura apenas a irregularidade da indevida aprovação da minuta contratual em face de um contrato 'guarda-chuva', que inclusive contém serviços que fogem à emergência que justificou a dispensa de licitação. Assim, a multa aplicada aos procuradores, que era retrato de três irregularidades, deve ser reduzida proporcionalmente para que traduza somente a única irregularidade que os procuradores não obtiveram êxito em afastar neste pedido de reexame."

4. Com relação ao pedido de reexame do Sr. Cleber Barros Arraes, que era o responsável pelo Controle Interno da Sesau/TO, a mesma instrução da Serur se pronuncia nos termos a seguir:

"(...)

II) Pedido de Reexame interposto pelo Sr. Cleber Barros Arraes

MÉRITO

Argumento

32. O recorrente afirma que o controle interno sempre recomendou o processo licitatório e seguiu as normas técnicas do Manual Técnico de Auditoria do Estado.

33. Assevera estar registrado nos autos do processo de contratação as interferências do controle interno, mas que não possui o poder de sustar a execução indevida de um contrato. Afirma que o controle interno não possui poderes de decisão e que apenas orienta a gestão administrativa do Estado. Tal dever foi cumprido por meio das Fichas de Análise 1713/2005 e 1916/2005 em que requisitou esclarecimentos, como sobre o andamento do processo licitatório que resultaria na contratação que substituiria a contratação emergencial, inclusive reiterando a necessidade de acelerar sua conclusão em face de sua curta duração.

34. Coloca que o § 1º do art. 74 da CF/1988 somente permite a responsabilização solidária do agente de controle interno caso este, ao tomar ciência de uma irregularidade, deixe de comunicar o

fato ao tribunal de contas competente. Afirma que isso não ocorreu neste caso concreto, pois os documentos que comprovam as interferências do controle interno constam dos autos do processo de contratação.

35. Assevera ser por meio de auditorias externas que o controle externo tomaria ciência dos fatos detectados pelo controle interno, como no presente caso concreto, e que a unidade técnica não considerou os achados do controle interno, que podem ser verificados por meio das diligências corretivas efetuadas.

36. Aduz que a interrupção dos serviços de saúde nesse caso poderia colocar em risco a vida dos usuários do SUS.

37. Afirma ter verificado a justificativa do ordenador de despesas em que informava acerca dos riscos de os serviços de saúde sofrerem solução de continuidade e do processo licitatório que estava em curso para substituir o contrato emergencial; e o parecer jurídico e o despacho da PGE favoráveis à contratação emergencial.

38. Diante dos fatos narrados, ao sopesar os possíveis prejuízos ao interesse público e a omissão da SESAU/TO no planejamento de suas ações, afirma não ter tido outra saída senão emitir parecer favorável à liberação da Nota de Empenho.

39. Assevera que o objeto contratual foi bem especificado no contrato.

40. Ressalva que o processo de contratação da RECEP quando chegou ao conhecimento do controle interno já estava na fase de pagamento da primeira parcela. Assim, a contratação não obteve respaldo prévio do controle interno. No momento do pagamento da primeira parcela, o controle interno, tomando ciência do contrato, fez as devidas advertências.

41. Por fim, afirma que a falta de planejamento do gestor da SESAU/TO não pode ser atribuída ao controle interno, pois a atribuição de planejar é própria do gestor e não do controlador. Ademais, o controle interno não deixou de cumprir seu dever constitucional tendo registrado nos autos do processo de contratação as falhas identificadas.

42. Requer exclusão da multa.

Análise

43. Compulsando os autos, verificou-se que o controle interno realmente só tomou ciência da dispensa de licitação quando o contrato emergencial já estava em curso (fl. 119, Anexo 2). Nesse momento, teceu diversos questionamentos e recomendações, alertando o gestor da necessidade de realizar o processo licitatório para substituir o referido ajuste (fls. 42 e 48, Anexo 2).

44. Nessa linha, concorda-se com o recorrente ao afirmar que, naquele momento, verificando nos autos da contratação a existência de justificativa do gestor explicando o estado calamitoso da saúde pública; de parecer jurídico corroborando a dispensa de licitação e aprovando a minuta contratual; e de processo licitatório em curso para substituição daquela contratação, não se poderia esperar outra atitude do controle interno senão autorizar o pagamento dos serviços prestados.

45. Entretanto, discorda-se do recorrente ao afirmar que o fato de constar dos autos da contratação todas as interferências do controle interno supriria totalmente a obrigação imposta pelo § 1º do art. 74 da CF/1988 ao controle interno de informar ao TCU sobre irregularidades identificadas por intermédio de sua atuação. Importante destacar que cabe ao controle interno também representar a esta Corte quando se deparar com irregularidades e ilegalidades a fim de afastar a solidariedade na responsabilização.

46. Contudo, em face das ressalvas feitas nos itens 43 e 44 desta instrução, verifica-se que a penalidade aplicada ao representante do controle interno, neste caso em concreto, foi além da irregularidade que pode ser-lhe atribuída, qual seja, não ter comunicado a esta Corte sobre as irregularidades e ilegalidades apuradas, inclusive alertando quanto a desídia e falta de planejamento do gestor. Isto porque não é possível estabelecer o nexo de causalidade entre as irregularidades apontadas, quais sejam, 'a alegação imprópria de emergência e calamidade pública; à falta de especificação do objeto a ser contratado; e à ausência da justificativa para o preço contratado' e a atuação do controle interno, visto que os autos da contratação só chegaram ao seu conhecimento em

15/9/2005, conforme dados extraídos do sistema de protocolo da Secretaria de Estado da Fazenda do Tocantins (fl. 119, Anexo 2). Importante notar que as irregularidades identificadas por esta Corte precedem à contratação e que o controle interno só teve acesso ao processo decorrido cerca de um mês da assinatura do ajuste.

47. Dessa forma, como o controle interno atuou expressamente nos autos da contratação alertando o gestor para a necessidade de realizar o procedimento licitatório e somente tomou ciência dos fatos após o início da execução contratual, considera-se adequado excluir a multa aplicada e suficiente tecer-lhe determinação para que represente a esta Corte sempre que identificar irregularidades e ilegalidades na atuação da Administração Pública, em face do disposto no § 1º do art. 74 da CF/1988."

5. Feitas essas considerações, a proposta de encaminhamento tomou o seguinte feitio:

"PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

48. Em vista do exposto, eleva-se o assunto à consideração superior, propondo:

a) conhecer do Pedido de Reexame interposto pelos Srs. José Renard de Melo Pereira e Maria das Graças Rodrigues Hoffmann, com fundamento no art. 48 c/c os arts. 32 e 33 da Lei 8.443/92, para, no mérito, dar-lhe provimento parcial, reduzindo proporcionalmente o valor da multa a eles aplicada pelo Acórdão 1030/2008 – Plenário em face do afastamento de duas das três irregularidades;

b) conhecer do Pedido de Reexame interposto pelo Sr. Cleber Barros Arraes, com fundamento no art. 48 c/c os arts. 32 e 33, da Lei 8.443/92, para, no mérito, dar-lhe provimento, excluindo a multa aplicada pelo Acórdão 1030/2008 – Plenário em face da ausência de nexo de causalidade entre as irregularidades identificadas e a conduta do controle interno;

c) determinar ao Núcleo de Controle Interno da SESAU/TO para que represente a esta Corte sempre que identificar irregularidades e ilegalidades na gestão de recursos federais, sob pena de responsabilização solidária, em face do disposto no § 1º do art. 74 da CF/1988;

d) dar ciência ao Tribunal de Contas do Estado do Tocantins, à Procuradoria da República no Estado do Tocantins, ao Ministério Público do Estado do Tocantins, à Assembléia Legislativa do Estado do Tocantins e ao Departamento de Polícia Federal, mediante o envio de cópia do inteiro teor da decisão que vier a ser adotada; e

e) comunicar aos recorrentes da decisão que vier a ser adotada."

6. O escalão dirigente da Serur concorda com esse encaminhamento.

É o Relatório.

VOTO

Preliminarmente, registro que os presentes recursos de reexame merecem ser conhecidos por preencherem os requisitos de admissibilidade previstos no Regimento Interno desta Casa.

2. Quanto ao mérito, penso que não seria necessário agregar mais considerações à percuciente e judiciosa análise efetuada no âmbito da zelosa Serur. De fato, a auditora que instruiu o feito ponderou detidamente as alegações recursais concluindo por acolher a maior parte delas, embora tenha propugnado a permanência da multa aplicada aos dois Procuradores do Estado de Tocantins, por emissão do parecer jurídico que respaldou a contratação da firma Recep de forma irregular. No entanto, a unidade instrutiva propõe redução da multa proporcionalmente à diminuição da gravidade do ato em virtude do acolhimento de parte dos argumentos recursais oferecidos.

3. No que tange à situação dos Procuradores, dos três fatos irregulares que motivaram a multa que lhes foi imposta pelo acórdão recorrido, apenas um subsistiu após a análise da Serur. Trata-se da descrição bastante elástica do objeto do contrato, envolvendo praticamente todos os itens da estrutura física do Hospital Geral de Palmas (HGP). Segundo o documento de fl. 23, o objeto prescrevia a

manutenção dos seguintes itens: instalações elétricas, instalações hidrossanitárias, sistema de rede estruturada (lógica e telefonia), sistema de CFTV, sistema de supervisão predial, sistema de controle de acesso, sistema de relógio sintonizado, sistema de sonorização e seus equipamentos, equipamentos de informática e TI, sistema de detecção de incêndio, sistema de combate a incêndio, instalações de ar condicionado e exaustão, rede de gases especiais, rede de ar comprimido, rede de vácuo, predial, paisagismo, comunicação visual, mobiliário e marcenaria, serralheria, caldeiras, grupos geradores, **no break**, compressores, lavanderia, cozinha/refeitório e câmeras frigoríficas. Ressalte-se que não havia projeto básico ou executivo para os serviços a serem executados, de modo que prevalecia total subjetividade na definição das atividades.

4. O objeto abrangia, portanto, toda a gama de serviços gerais da entidade hospitalar a que se destinava o contrato. Por não ser comum que uma mesma firma preste todos esses tipos de serviço, batizou-se a contratação com o nome de "contrato guarda-chuva", pelo qual outras firmas ou profissionais especializadas são subcontratadas para efetuar a manutenção dos múltiplos sistemas. O que houve, dessa forma, foi a verdadeira terceirização da administração de serviços gerais da entidade, sem que se tenha definido claramente em projeto básico a forma como se daria essa administração.

5. Note-se que essa situação de irregularidade é totalmente flagrante, e não poderia escapar com facilidade ao filtro de controles internos que a própria lei se encarregou de criar, como a obrigatoriedade de a minuta de edital ser submetida ao setor jurídico do órgão ou entidade art.38, parágrafo único, da Lei 8.666/1993).

6. Os doutos procuradores estaduais, ora recorrentes, discorrem longamente acerca da responsabilidade dos pareceristas, concluindo que apenas no caso de pareceres vinculantes da autoridade responsável pela prática do ato em consulta é que tal responsabilidade estaria bem constituída. No caso de pareceres meramente opinativos, sem força vinculante da autoridade executora, a responsabilidade do parecerista seria reduzida ou inexistente, ou, ainda, concentrada naquela autoridade, que poderia discordar plenamente das conclusões do parecer.

7. Chego a compartilhar desse entendimento, pela força lógica evidente do argumento. Mas tal aderência não é absoluta. No caso especial dos pareceres prévios exigidos pela Lei 8.666/1993, parece-me claro que a obrigação toma a forma de mecanismo de prevenção de instrumentos defeituosos, que atendam exclusivamente à vontade do dirigente e não a da lei. Não se concebe que tal mecanismo seja absolutamente incapaz de rejeitar mesmo a mais flagrante das ilegalidades, como é o caso dos autos. Principalmente quando não se pode cogitar da prevalência do mero erro de avaliação ou da omissão escusável. Neste caso, tratando-se de dispensa de licitação, que sempre deveria suscitar maiores cautelas no exame do ato e de ilegalidade flagrante na descrição de objeto múltiplo, penso que não há falar nessas hipóteses.

Assim, concordando integralmente com as considerações expendidas pela Serur, as quais incorporo a estas razões, VOTO por que seja adotada a deliberação que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 4 de agosto de 2010.

AUGUSTO NARDES
Relator

ACÓRDÃO Nº 1898/2010 – TCU – Plenário

1. Processo: TC-019.814/2007-1 (c/ 3 volumes e 3 anexos).
2. Grupo I; Classe de Assunto: I – Pedido de Reexame.
3. Recorrentes: José Renard de Melo Pereira (ex-Procurador Geral do Estado), CPF 058.520.301-63; Maria das Graças Rodrigues Hoffmann (ex-Coordenadora da Procuradoria Administrativa), CPF 265.326.541-91; e Cleber Barros Arraes (ex-Representante do Núcleo de Controle Interno da Sesau/TO), CPF 838.578.261-34.

4. Unidade: Secretaria de Estado da Saúde de Tocantins – Sesau/TO.
5. Relator: Ministro Augusto Nardes.
5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Valmir Campelo.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Recursos - Serur.
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de relatório de auditoria referentes a processo apartado constituído em atendimento à determinação constante do item 9.8 do Acórdão 1.266/2007-TCU-Plenário (TC-003.094/2007-8) com o objetivo de apurar possíveis irregularidades na aplicação de recursos públicos pela Secretaria de Estado da Saúde de Tocantins, no âmbito do processo SESAU 3833/2005, em que, nesta oportunidade, se aprecia recurso de reexame interposto contra o Acórdão 1.030/2008-Plenário,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, em:

9.1. conhecer do Pedido de Reexame interposto pelo Sr. Cleber Barros Arraes e pelos Srs. José Renard de Melo Pereira e Maria das Graças Rodrigues Hoffmann, com fundamento no art. 48 c/c os arts. 32 e 33 da Lei 8.443/92, para, no mérito, dar provimento total ao primeiro recurso e parcial ao segundo, dando em consequência a seguinte redação aos subitens 9.3 e 9.4. do Acórdão 1.030/2008-Plenário:

"9.3. com fulcro no art. 250, § 2º, do Regimento Interno do TCU, acolher as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Cleber Barros Arraes, ex-Representante do Núcleo de Controle Interno da SESAU/TO, e rejeitar, parcialmente, as razões de justificativa apresentadas pelos Srs. Gismar Gomes, ex-Secretário de Estado da Saúde do Tocantins; José Renard de Melo Pereira, ex-Procurador Geral do Estado de Tocantins; e Sra. Maria das Graças Rodrigues Hoffmann, ex-Coordenadora da Procuradoria Administrativa do Estado de Tocantins;

9.4. aplicar, individualmente, aos Srs. Gismar Gomes, José Renard de Melo Pereira, e à Sra. Maria das Graças Rodrigues Hoffmann a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei n. 8.443/92, c/c o art. 268, inciso II, do Regimento Interno/TCU, nos valores de R$ 5.000,00 (cinco mil reais), para o primeiro responsável, e de R$ 1.000,00 (mil reais) para os dois últimos, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do RI/TCU), o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, as quais deverão ser atualizadas monetariamente desde a data do presente acórdão até a dos efetivos recolhimentos, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor";

9.2. determinar ao Núcleo de Controle Interno da Sesau/TO para que represente a esta Corte sempre que identificar irregularidades e ilegalidades na gestão de recursos federais, sob pena de responsabilização solidária, em face do disposto no § 1º do art. 74 da CF/1988;

9.3. enviar cópia desta deliberação, bem como do Relatório e Voto que a fundamentam, ao Tribunal de Contas do Estado do Tocantins, à Procuradoria da República no Estado do Tocantins, ao Ministério Público do Estado do Tocantins, à Assembléia Legislativa do Estado do Tocantins e ao Departamento de Polícia Federal; e

9.4. comunicar aos recorrentes da presente deliberação.

10. Ata n° 28/2010 – Plenário.
11. Data da Sessão: 4/8/2010 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1898-28/10-P.
13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Benjamin Zymler (na Presidência), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes (Relator), Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.

13.2. Auditores presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
na Presidência

(Assinado Eletronicamente)
AUGUSTO NARDES
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO II – CLASSE II – Plenário
TC 019.336/2009-8
Natureza: Tomada de Contas Especial
Unidade: Prefeitura Municipal de Luciára/MT
Responsável: Odete Lopes de Brito (251.619.701-20)
Advogado constituído dos autos: não há.

Sumário: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. OMISSÃO QUANTO AO DEVER DE PRESTAR CONTAS. REVELIA. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução da Secretaria de Controle Externo no Estado de Mato Grosso, às fls. 297/298 do volume 1, que obteve anuência de seus dirigentes bem como do Ministério Público junto ao TCU, à fl. 300 do mesmo volume.

"I – INTRODUÇÃO

Trata-se de Tomada de Contas Especial – TCE, instaurada intempestivamente, em 20/12/2007 (fl. 234), pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, contra a Srª Odete Lopes de Brito, ex-prefeita do Município de Luciára/MT, em razão da omissão no dever de prestar contas dos recursos recebidos nos exercícios de 1997 e 1998, por meio do Termo Simplificado de Convênio 72/1996, celebrado com a extinta Fundação de Assistência ao Estudante – FAE, cujo objeto era promover o atendimento do Programa Nacional de Alimentação Escolar aos alunos matriculados na educação pré-escolar e no ensino fundamental da rede municipal e estadual das zonas urbana e rural, nos exercícios de 1996 a 1998, conforme plano de trabalho (fls. 20 a 22). A vigência do convênio foi estabelecida para o período de 3/4/1996 a 28/2/1999 (fl. 26).

II – HISTÓRICO

2.Remetendo ao Relatório de Auditoria 213845/2009 da Controladoria-Geral da União – CGU (fl. 278 as ordens bancárias listadas às fls. 209 e 210.

3.No Relatório do Tomador de Contas Especial 529/2007 (fls. 215 e 216) verifica-se a caracterização da

4.Observa-se que o FNDE adotou as providências necessárias ao saneamento da irregularidade, não obt obter o ressarcimento.

5.Em cumprimento ao despacho do Secretário de Controle Externo em Mato Grosso, com base em com que a parte apresentasse suas alegações de defesa sobre a omissão ao dever de prestar contas ou recolher ao Tesouro Nacional o débito apurado.

III – ANÁLISE

6. O referido Ofício foi recebido, em 15/1/2010, no endereço da responsável (fl. 289) cadastrado no ban

7.No entanto, transcorrido o prazo fixado, a responsável não apresentou suas alegações de defesa nem e

8.No tocante à aferição quanto à ocorrência de boa-fé na conduta da responsável, conforme determina o reconhecê-la, podendo este Tribunal, desde logo, proferir o julgamento de mérito pela irregularidade das presentes contas, nos termos do § 6º do mesmo artigo do normativo citado.

IV – PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

9.Diante do exposto, sugere-se o encaminhamento do presente processo ao Gabinete do Exmo Sr. Minist

I – julgar as presentes contas irregulares e em débito a responsável abaixo relacionada, nos termos do arts. 1º, inciso I; 16, inciso III, alínea **a**; 19, caput; 23, inciso III; e 28, inciso II, da Lei 8.443, de 1992, em razão da omissão ao dever de prestar contas dos recursos recebidos nos exercícios de 1997 e 1998, por meio do Termo Simplificado de Convênio 72/1996 (Siafi 301463), celebrado entre o Município de Luciára/MT com a extinta Fundação de Assistência ao Estudante – FAE, condenando-a ao pagamento da importância especificada, atualizada monetariamente e acrescida de juros de mora, calculados a partir das datas das ocorrências até a efetiva quitação do débito, fixando-lhe o prazo de quinze dias para comprovar, perante este Tribunal, o recolhimento da referida quantia aos cofres públicos, nos termos do art. 23, inciso III, alínea **a**, da Lei 8.443, de 1992.

Responsável: Odete Lopes de Brito (CPF 251.619.701-20)

Tabela 1. Demonstrativo do débito

Data da Ocorrência	Valor Original (R$)
7/2/1997	5.844,00
24/4/1997	4.604,00
10/9/1997	5.224,00
21/1/1998	5.224,00
12/3/1998	3.584,00
23/4/1998	2.270,00
19/5/1998	2.390,00
26/6/1998	2.389,00
22/7/1998	1.672,00
27/8/1998	2.389,00
28/10/1998	120,00
28/10/1998	2.389,00
12/12/1998	2.150,00
23/12/1998	4.420,00
Soma	**44.669,00**

Fonte: Relatório do tomador de contas 529/2007 (fl. 215 e 216)

Valor atualizado até 23/4/2010: R$ 229.427,82 (fls. 291 a 296).

II – aplicar a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443, de 1992, à Srª Odete Lopes de Brito, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar do recebimento da notificação, para que comprove, perante este Tribunal, o recolhimento da referida quantia aos cofres públicos, atualizada monetariamente e acrescida de juros de mora, calculados a partir do dia seguinte ao do término do prazo estabelecido até a data do efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor;

III – aplicar a sanção prevista no art. 60, da Lei 8.443, de 1992, à Srª Odete Lopes de Brito, haja vista a gravidade da infração cometida, para inabilitá-la para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública;

IV – autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443, de 1992, a cobrança judicial da dívida, caso não efetuado o recolhimento do débito;

V – encaminhar cópia da deliberação que vier a ser proferida, bem como do relatório e do voto que irá fundamentá-la, ao Ministério Público da União, para ajuizamento da ação penal cabível, nos termos do art. 1º, VII, do Decreto-Lei 201, de 1967.

VI – arquivar o presente processo."

É o Relatório.

VOTO

Trata-se de Tomada de Contas Especial – TCE instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação contra a Srª Odete Lopes de Brito, ex-prefeita do Município de Luciára/MT, em razão da omissão no dever de prestar contas dos recursos recebidos nos exercícios de 1997 e 1998, celebrado com a extinta Fundação de Assistência ao Estudante – FAE, cujo objeto era promover o atendimento do Programa Nacional de Alimentação Escolar aos alunos matriculados na educação pré-escolar e no ensino fundamental da rede municipal e estadual das zonas urbana e rural.

Conforme consignado no relatório precedente, a responsável foi regularmente citada, permaneceu silente, devendo ser considerada revel para todos os efeitos, dando-se continuidade ao processo, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443, de 16/7/1992.

2. Destaco, por oportuno, que a unidade técnica fez constar do Ofício 08/2010 – TCU – Secex/MT, de 5/1/2010 (fls. 288/289), informação à responsável que, na eventualidade de serem apresentados documentos a título de prestação de contas, apresentasse justificativas para sua omissão no dever de prestar contas, bem como que o não atendimento da citação, no prazo fixado, implicaria ser considerada revel por este tribunal.

3. Não obstante, a responsável ignorou mais uma vez sua obrigação de prestar contas. Tampouco apresentou qualquer justificativa para sua omissão.

4. Dessa forma, uma vez que as informações constantes do processo não permitem concluir quanto ao bom emprego dos valores em tela, resta julgar irregulares as contas da ex-prefeita omissa, responsabilizando-a pelo débito apurado, conforme sugerido pela unidade instrutiva e pelo Ministério Público junto a esta Corte de Contas.

5. Cabível, ainda, a aplicação de multa em desfavor da responsável, com base no art. 57 da Lei Orgânica do TCU.

6. Dissinto, porém, da Secex/MT e do Ministério do Público junto ao Tribunal de Contas da União quanto à medida sugerida no item 9, inciso III, da instrução transcrita no relatório supra, quanto à inabilitação para exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública, prevista no art. 60, da Lei 8.443, de 1992, em face da gravidade da infração cometida.

7. Entendo que a irregularidade não se reveste de gravidade bastante para ensejar a suscitada inabilitação, revestindo-se a sanção de rigor excessivo.

Ante o exposto, Voto no sentido de que o tribunal adote a deliberação que ora submeto ao colegiado.

Sala das Sessões, em 4 de agosto de 2010.

AROLDO CEDRAZ
Relator

ACÓRDÃO Nº 1899/2010 – TCU – Plenário

1. Processo TC 019.336/2009-8.
2. Grupo II – Classe IV – Assunto: Tomada de Contas Especial.

3. Responsável: Odete Lopes de Brito (251.619.701-20).
4. Unidade: Prefeitura Municipal de Luciára – MT (03.503.620/0001-31).
5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Júlio Marcelo de Oliveira.
7. Unidade: Secretaria de Controle Externo – MT (Secex/MT).
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE em razão da omissão no dever de prestar contas dos recursos repassados, nos exercícios de 1997 e 1998, ao Município de Luciára/MT, por meio do Termo de Convênio 72/1996, cujo objeto era o atendimento ao Programa Nacional de Alimentação Escolar.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão Plenária com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea **a**; 19, **caput**; 23, inciso III, alínea **a**; e 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 214, inciso III, alínea **a**, do Regimento Interno:

9.1. julgar irregulares as presentes contas e condenar Odete Lopes de Brito a recolher aos cofres do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, as quantias abaixo indicadas, atualizadas monetariamente e acrescidas de juros de mora, nos termos da legislação vigente, a partir das respectivas datas até a data do efetivo recolhimento:

Demonstrativo do débito

Data da Ocorrência	Valor Original (R$)
7/2/1997	5.844,00
24/4/1997	4.604,00
10/9/1997	5.224,00
21/1/1998	5.224,00
12/3/1998	3.584,00
23/4/1998	2.270,00
19/5/1998	2.390,00
26/6/1998	2.389,00
22/7/1998	1.672,00
27/8/1998	2.389,00
28/10/1998	120,00
28/10/1998	2.389,00
12/12/1998	2.150,00
23/12/1998	4.420,00
Soma	**44.669,00**

9.2. com fundamento no art. 57 da Lei 8.443/1992, aplicar a Odete Lopes de Brito multa no valor de R$ 4.000,00 (quatro mil reais), a ser recolhida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente a partir do dia seguinte ao do término do prazo fixado neste acórdão até a data do pagamento;

9.3. fixar prazo de 15 (quinze) dias a contar da notificação para comprovação do recolhimento das dívidas acima imputadas perante o Tribunal;

9.4. autorizar a cobrança judicial das dívidas, caso não atendida a notificação.

10. Ata n° 28/2010 – Plenário.
11. Data da Sessão: 4/8/2010 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1899-28/10-P.
13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Benjamin Zymler (na Presidência), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz (Relator), Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.

13.2. Auditores presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
na Presidência

(Assinado Eletronicamente)
AROLDO CEDRAZ
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO II – CLASSE I – Plenário
TC 029.761/2007-0
Natureza: Pedido de Reexame em Denúncia
Recorrentes: Conselho Regional de Farmácia – RN e Conselho Regional de Medicina Veterinária – RN
Unidade: Conselho Regional de Farmácia – RN.
Advogada constituída nos autos: Danielle Carvalho Gonçalves (OAB/RN 6.850).

Sumário: DENÚNCIA JULGADA PROCEDENTE. IMPOSSIBILIDADE DE ACUMULAÇÃO DE FUNÇÃO DE ASSESSORA JURÍDICA DO CRF/RN – CONSELHO REGIONAL DE FARMÁCIA DO RIO GRANDE DO NORTE – COM CARGO DE FARMACÊUTICA DA SECRETARIA ESTADUAL DE SAÚDE/RN. PROVIMENTO DE CARGOS SEM CONCURSO PÚBLICO. DETERMINAÇÕES. PEDIDO DE REEXAME. CONHECIMENTO. RECURSO IMPROCEDENTE.

RELATÓRIO

Tratam-se de Pedidos de Reexame interpostos pelo Conselho Regional de Farmácia – RN (anexo 6) e pelo Conselho Regional de Medicina Veterinária – RN (anexo 5) contra o Acórdão 2.839/2009 – Plenário (fl. 142, principal), parcialmente transcrito a seguir, **ipsis litteris**:

"[...]
1.6 Determinações:
1.6.1. ao Conselho Regional de Farmácia – RN:
1.6.1.1. regularizar, no prazo de 30 (trinta) dias, nos termos do art. 133 da Lei nº 8.112/1990, a situação da servidora Sônia Maria de Araújo Correia (CPF 297.077.814-91) ante a impossibilidade de acumulação da função de Assessora Jurídica nessa Entidade e do cargo de Farmacêutica Bioquímica na Secretaria Estadual de Saúde/RN, em desconformidade com os incisos XVI e XVII do art. 37 da Constituição Federal;
1.6.2. ao Conselho Regional de Medicina Veterinária do Rio Grande do Norte – CRMV/RN:
1.6.2.1. adotar, no prazo de 90 (noventa) dias, as medidas cabíveis com vistas ao saneamento dos seguintes indícios de abaixo descritos:
1.6.2.1.1. em relação à Srª Sônia Maria de Araújo Correia, burla do CRMV/RN à obrigatoriedade de concurso público (CF, art. 37, inciso II e jurisprudência iterativa do TCU, v.g.

Acórdãos nos 1.212/2004, 2ª Câmara, e 933/2008, Plenário), uma vez que a assessoria advocatícia, por ser inerente às atividades finalísticas da entidade, não pode ser objeto de meros contratos de prestação de serviços;

1.6.2.1.2. quanto à Srª Ana Bezerra de Oliveira, burla do CRMV/RN à obrigatoriedade de concurso público (CF, art. 37, inciso II e jurisprudência iterativa do TCU, v.g. Acórdãos nos 1.212/2004, 2ª Câmara, e 933/2008, Plenário), uma vez que a administração financeira e contábil, por ser inerente às atividades finalísticas da entidade, não pode ser objeto de meros contratos de prestação de serviços;

1.6.2.1.3. pagamento pelo CRMV/RN de honorários advocatícios de sucumbência à Srª Sônia, o que é vedado pelo art. 4º da Lei nº 9.527/97, matéria já debatida nesta Casa (v.g. Decisão nº 390/2002 e Acórdão nº 1.706/2007, ambos do Plenário);

[...]".

2 Na Serur – Secretaria de Recursos, a auditora de controle externo responsável pelo exame do processo manifestou-se nos seguintes termos, **verbis**:

"[...]

II. ADMISSIBILIDADE

2. Reiteram-se os exames preliminares de admissibilidade (fl. 10 do anexo 5 e fl. 9 do anexo 6), ratificados à fl. 11 do anexo 6, pelo Exmo Sr. Ministro-Relator Aroldo Cedraz que entendeu pelo conhecimento do recurso, uma vez que preenchidos os requisitos do art. 48 da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, suspendendo-se os efeitos em relação aos itens 1.6.1 e 1.6.2 do Acórdão nº 2.839/2009 – Plenário.

III. MÉRITO

3. Considerando-se que os recorrentes utilizaram peças semelhantes, se passará analisar os argumentos em conjunto.

Argumento (fls. 2/7, anexo 6)

4. Mencionam que os conselhos de classe exercem funções públicas de Estado com caráter de fiscalização de áreas específicas de atuação, sem que haja norma legal criando cargos ou funções em sua estrutura administrativa. Afirmam que necessitam da norma para que ocorra a investidura regular por concurso público, através da criação de vagas e atribuição de funções, cargos ou empregos públicos.

5. Pensam que o art. 37, II, da Constituição Federal, que exige a realização de concurso público, deve ser interpretado sistematicamente com o art. 48, X, que diz que cabe ao Congresso Nacional, com sanção do Presidente da República, a criação, transformação e extinção de cargos, empregos e funções públicas, e com o art. 61, §1º, inciso II, **a**, que estatui que ser da iniciativa do Presidente da República as leis que dispõe sobre a criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração.

6. Alegam que não se aplicam a eles as regra do art. 37, XVI e XVII, da CF/88, haja vista estar em vigor o disposto no Decreto-lei nº 968/69 que estabelece:

'Art. 1º – As entidades criadas por lei com atribuições de fiscalização do exercício de profissões liberais que sejam mantidas com recursos próprios e não recebam subvenções ou transferências à conta do orçamento da União, regular-se-ão pela respectiva legislação específica, não se lhes aplicando as normas legais sobre pessoal e demais disposições de caráter-geral, relativas à administração interna das autarquias federais.'

7. Transcrevem decisão no processo nº 96.02.33785-0 do TRF 2ª Região que dispõe sobre a recepção do mencionado Decreto-lei:

'DIREITO ADMINISTRATIVO. EMPREGADOS PÚBLICOS DE AUTARQUIAS CORPORATIVAS DE FISCALIZAÇÃO PROFISSIONAL. IMPOSSIBILIDADE DE CONVERSÃO DO

REGIME DE TRABALHO DIANTE DE NORMA ESPECIAL (ART. 1º DO DECRETO 968-69) ABSORVIDA PELA CONSTITUIÇÃO DE 1988.

I – A despeito de o regime jurídico instituído pela Lei 8.112-90, em tese, poder ser estendido aos empregados públicos, por força do disposto no seu artigo 243, em relação àqueles vinculados aos conselhos de fiscalização profissional (rectius: autarquias corporativas), há expressa vedação legal em norma especial (art. 1º do Decreto 968-69), absorvida, por compatível, pelo texto constitucional de 1988.

II – Recurso desprovido.

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. DESPEDIDA DE EMPREGADO DE CONSELHO DE FISCALIZAÇÃO DE EXERCÍCIO PROFISSIONAL. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL. INEXISTÊNCIA DE DIREITO A ESTABILIDADE. AUTARQUIA 'SUI GENERIS'.

– 'Compete à Justiça Federal processar e julgar o pedido de reintegração em cargo público federal, ainda que o servidor tenha sido dispensado antes da instituição do Regime Jurídico Único' (STJ, Súmula 173).

– Os Conselhos Profissionais continuam regidos, mesmo após o advento da Constituição Federal, pelo Decreto-lei nº 968/69, o qual excepciona do regime jurídico único os empregados de 'autarquias sui generis'. Regidos pela CLT e optantes do FGTS, não gozam de estabilidade, quer definitiva, quer provisória. Portanto, o ato de dispensa imotivada, com pagamento de todas as verbas previstas na legislação trabalhista, é absolutamente legal.

– Não se aplicam aos empregados dos conselhos de fiscalização do exercício profissional as normas da Lei 8.112/90. Não podem eles ter reconhecida a qualidade de funcionários públicos, nem estão as entidades obrigadas a proceder a concursos públicos para provimento de seus postos.

– Apelação improvida.

(TRF da 2ª Região, 5ª Turma, AMS 21422, Rel. Juíza Nizete Rodrigues, DJ 04.10.2002, p 487).'

8. O Conselho Regional de Medicina Veterinária cita que impetrou o MS 26.670 no STF que proferiu liminar contra decisão deste TCU no âmbito do TC 003.001/2004-1 (fls. 8/9, anexo 5) que tratou de matéria semelhante a ora analisada e que não houve o julgamento de mérito.

Análise

9. A realização de concurso público é mandamento constitucional, segundo art. 37, II:

'II – a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração.'

10. O Tribunal de Contas da União proferiu a Súmula 231 referente à obrigatoriedade de concurso público:

'A exigência de concurso público para admissão de pessoal se estende a toda a Administração Indireta, nela compreendidas as Autarquias, as Fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, as Sociedades de Economia Mista, as Empresas Públicas e, ainda, as demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, mesmo que visem a objetivos estritamente econômicos, em regime de competitividade com a iniciativa privada.'

11. O Supremo Tribunal Federal, ao julgar o Mandado de Segurança nº 21.797-9, solucionou a controvérsia atinente à natureza autárquica dos conselhos de fiscalização profissional, cuja ementa segue:

'EMENTA: CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. ENTIDADES FISCALIZADORAS DO EXERCÍCIO PROFISSIONAL. CONSELHO FEDERAL DE ODONTOLOGIA: NATUREZA AUTÁRQUICA. Lei 4.234, de 1964, art. 2º FISCALIZAÇÃO POR PARTE DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. I. – Natureza autárquica do Conselho Federal e dos Conselhos Regionais de Odontologia. Obrigatoriedade de prestar contas ao Tribunal de Contas da União. Lei 4.234/64, art. 2º C.F., art. 70, parágrafo único, art. 71, II. II. – Não conhecimento da ação de mandado de segurança no que toca à recomendação do Tribunal de Contas da União para aplicação da Lei 8.112/90, vencido

o Relator e os Ministros Francisco Rezek e Maurício Corrêa. III. – Os servidores do Conselho Federal de Odontologia deverão se submeter ao regime único da Lei 8.112, de 1990: votos vencidos do Relator e dos Ministros Francisco Rezek e Maurício Corrêa. IV. – As contribuições cobradas pelas autarquias responsáveis pela fiscalização do exercício profissional são contribuições parafiscais, contribuições corporativas, com caráter tributário. C.F., art. 149. RE 138.284-CE, Velloso, Plenário, RTJ 143/313. V. – Diárias: impossibilidade de os seus valores superarem os valores fixados pelo Chefe do Poder Executivo, que exerce a direção superior da administração federal (C.F., art. 84, II). VI. – Mandado de Segurança conhecido, em parte, e indeferido na parte conhecida.'

12. Deste modo, a despeito de falta de normatização específica, as entidades de fiscalização do exercício das profissões liberais, como é o caso dos CRF/RN e CRMV/RN, estão submetidas às normas de administração pública, dentre as quais o disposto no art. 37, inciso II, da Constituição Federal, que exige concurso público para provimento de cargo.

13. O TCU, em consonância com o STF, por meio do Acórdão nº 628/2003 – Plenário, entendeu que, a partir 18/05/2001 (data de publicação do MS nº 21.797-9), os contratos de trabalho firmados pelas entidades de classe, sem o prévio concurso público deveriam ser considerados irregulares.

14. Assim, esta Corte Contas tem, a partir de então, decidido no sentido de não permitir contratações por entidades de classes sem concurso público (Acórdãos ns. 1.367/2003, 814/2003 e 2.188/2005, do Plenário; Acórdãos ns. 367/2009, 1703/2009 e 3.021/2009 da 2ª Câmara, e Acórdãos ns. 1.069/2004, 2.539/2005, 409/2009 e 4.411/2009 da 1ª Câmara).

15. Assim, as decisões do Tribunal Federal da 2ª Região citadas pelos recorrentes no sentido de que os conselhos não estão obrigados a proceder a concursos públicos para provimento de seus cargos não se coadunam com a jurisprudência deste Tribunal de Contas da União.

16. O MS 26.670 do STF, de autoria do Conselho Regional de Medicina Veterinária – RN, concedeu liminar suspendendo os efeitos do Acórdão 2.922/2006 – 1ª Câmara, na parte em que determina a rescisão dos contratos trabalhistas. Este acórdão tratou de pedidos de reexame interpostos contra o Acórdão nº 2.179/2005 – 1ª Câmara, que determinou aos Conselhos Regionais de Medicina Veterinária, dentre eles o do Rio Grande do Norte, que adotassem as medidas necessárias para a rescisão dos contratos ilegalmente firmados a partir de 18/5/2001, decorrentes de admissões de pessoal sem a prévia realização de concurso público.

17. Verificou-se, junto ao sitio do STF (fls. 12/21, anexo 6), que o processo ainda não foi decidido no mérito e que o então Ex^{mo} Ministro-Relator Sepúlveda Pertence, na decisão da liminar, citou que existem naquele Tribunal outros Mandados de Segurança que tratam de casos similares, os MS n^{os} 26.134, 26.150, 26.424. Com exceção do MS 26.134, que se encontra encerrado devido à perda de objeto, tendo em vista que este Tribunal declarou a nulidade do acórdão objeto da ação (fl. 17v, anexo 6), os Mandados de Segurança se encontram em fase de análise pelo Supremo.

18. Observa-se, ainda, que existem pareceres da Procuradoria-Geral da República pela denegação da segurança nos MS n^{os} 26.670, 26.150 e 26.134, no qual o Procurador-Geral manifestou-se pela necessidade da realização de concurso público pelo Conselho Regional de Odontologia de Goiás (fl. 16, anexo 6).

19. Deste modo, apesar de se entender que não prosperam as razões recursais dos recorrentes, quanto ao Conselho Regional de Medicina Veterinária – RN, como o MS 26.670 suspendeu liminarmente decisão do TCU que abrange a determinação do Acórdão nº 2.839/2009 – Plenário, seus efeitos deverão ser suspensos até a decisão de mérito do STF.

IV – DA PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Pelo exposto, submete-se o presente processo à consideração superior, propondo a adoção das seguintes medidas:

a) conhecer do Pedido de Reexame interposto pelo Conselho Regional de Farmácia – RN contra o Acórdão nº 2839/2009 – Plenário, com base no art. 48 da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, para, no mérito, considerá-lo improcedente;

b) conhecer do Pedido de Reexame interposto pelo Conselho Regional de Medicina Veterinária – RN contra o Acórdão nº 2839/2009 – Plenário, com base no art. 48 da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, para, no mérito, considerá-lo parcialmente procedente, a fim de suspender os efeitos dos itens 1.6.2.1.1 e 1.6.2.1.2 do Acórdão nº 2.839/2009 – Plenário quanto a ele até a decisão de mérito do MS 26.670 do STF, mantendo-se os demais itens;

c) determinar à Secex/RN e a Conjur que acompanhe o andamento do MS 26.670 do STF; e

d) dar ciência às partes e aos órgãos/entidades da decisão que vier a ser proferida nestes autos.

[...]'.

3. A Gerente da 2ª Divisão e o Secretário da Serur manifestaram-se de acordo com a proposta da instrução.

4. O Ministério Público junto ao Tribunal, representado pelo Subprocurador-Geral Paulo Soares Bugarin, divergindo parcialmente da proposta da Serur, manifestou-se nos seguintes termos, **verbis**:

"[...]

Trata-se de pedidos de reexame interpostos pelos Conselhos Regionais de Farmácia e de Medicina Veterinária do Rio Grande do Norte – CRF/RN e CRMV/RN, respectivamente, contra o Acórdão nº 2.839/2009 – Plenário, que determinou, entre outras medidas, a regularização da situação de servidoras contratadas sem concurso público (fls. 142/143 do vol. principal).

2. Como bem observou a Secretaria de Recursos, na instrução de fls. 22/25, as questões suscitadas pelos recorrentes encontram-se pacificadas no âmbito desta Corte, não tendo sido apresentados argumentos suficientes para ensejar a reforma da deliberação recorrida.

3. A unidade técnica ressaltou, no entanto, que o Supremo Tribunal Federal concedeu liminar, no mandado de segurança MS 26.670, impetrado pelo CRMV/RN, suspendendo os efeitos do Acórdão nº 2.922/2006 – 1ª Câmara, proferido nos autos do TC 003.001/2004-4, na parte em que esta Corte determinou aos Conselhos Regionais de Medicina Veterinária, entre os quais o do Rio Grande do Norte, que adotassem as medidas necessárias para a rescisão dos contratos ilegalmente firmados a partir de 18/05/2001, decorrentes de admissões de pessoal sem a prévia realização de concurso público.

4. Ao examinar a questão, a Serur se pronunciou nos seguintes termos (fl. 25):

'*19. Desse modo, apesar de se entender que não prosperam as razões recursais dos recorrentes, quanto ao Conselho Regional de Medicina Veterinária – RN, como o MS 26.670 suspendeu liminarmente decisão do TCU que abrange a determinação do Acórdão nº 2.839/2009 – Plenário, seus efeitos deverão ser suspensos até a decisão de mérito do STF.*'

5. Assim sendo, a unidade técnica concluiu sua instrução propondo que os pedidos de reexame sejam conhecidos para, no mérito, negar provimento ao do CRF/RN e dar provimento parcial ao do CRMV/RN, a fim de suspender, no caso deste último, os efeitos de 2 itens da deliberação recorrida até que o STF aprecie, no mérito, o MS 26.670 (fl. 25).

6. Sobre o assunto, é oportuno registrar o entendimento adotado por esta Corte, em casos similares, como se observa no seguinte trecho do voto condutor do Acórdão nº 866/2007 – Plenário:

'*2. O primeiro dos comandos atacados por meio dos embargos ora sob exame suscita debate acerca da aplicabilidade da Lei nº 8.666/1993 aos procedimentos licitatórios conduzidos por empresa integrante do sistema Petrobras. Segundo a recorrente essa fundamentação equivocada encerraria contradição e omissão. Considero, a propósito, conveniente efetuar breve relato a respeito do posicionamento desta Corte sobre essa matéria e da influência sobre a presente análise de medida liminar concedida pelo Supremo Tribunal Federal – STF, em sede do mandado de segurança MS nº 25.888-8.*

3. As deliberações do Tribunal têm imposto à Petrobras a observância da Lei nº 8.666/93. Entende-se, também, que o Parecer da Advocacia Geral da União – AGU que declara a constitucionalidade do Decreto nº 2.745/98 não conforma as decisões do TCU. A Petrobras, porém, obteve medida liminar deferida pelo Ministro Gilmar Mendes, do STF, em sede do mandado de segurança MS nº 25.888-8, ordenando a suspensão dos efeitos de decisão prolatada por esta Corte (Acórdão nº 39/2006-Plenário), que impunha a observância de dispositivos da Lei nº 8.666/93, no âmbito do TC 008.210/2004-7.

4. Assinalo, a esse respeito, a ausência de caráter vinculante da mencionada decisão judicial, por estar limitada a solução de conflito específico, tratado naquele processo, e, ainda, em juízo de cognição sumária e precária. O princípio da independência das instâncias autoriza o prosseguimento de feito, neste Tribunal, que cuide de questão similar. Não há, por isso, óbices para que esta Corte se manifeste em relação às matérias de sua competência, independentemente do trâmite de ações correlatas, que tratem situações concretas, em outras instâncias.'

7. Vale salientar, ademais, que posicionamento diferente deste foi defendido nos autos do TC 008.725/2006-3, tendo prevalecido, por maioria, a tese acima mencionada, nos termos da declaração de voto a seguir reproduzida (Acórdão nº 1.678/2007 – Plenário):

'*Quanto ao mérito, lamento discordar de Sua Excelência acerca da alteração de ofício do teor do Acórdão nº 2.354/2006-TCU-Plenário.*

Observo que a jurisprudência deste Tribunal é pacífica acerca da matéria, no sentido de considerar inconstitucionais o art. 67 da Lei nº 9.478/1997 e o Decreto nº 2.745/1998 e de determinar à Petrobras que observe os ditames da Lei nº 8.666/1993.

Com o advento da liminar concedida pelo Ministro do STF Gilmar Mendes no Mandado de Segurança MS 25888, a situação não se alterou no âmbito desta Corte de Contas, ante a inexistência de efeitos erga omnes no citado pronunciamento do STF.

Entendo que a proposta de modificação do Acórdão nº 2.354/2006-TCU-Plenário altera o posicionamento do Tribunal a respeito da matéria e, em conseqüência, passa a atender ao pleito da Petrobras, considerando como constitucionais o art. 67 da Lei nº 9.478/1997 e o Decreto nº 2.745/1998.

Com base nessas razões, lamentando discordar, no mérito, do posicionamento do Relator, acolho as propostas uniformes da Serur e do Ministério Público e Voto no sentido de negar provimento ao presente pedido de reexame.'

8. Cumpre salientar, por fim, a informação obtida pela Serur de que ainda não houve julgamento de mérito do MS 26.670, havendo parecer da Procuradoria-Geral da República pela denegação da segurança (fl. 25).

9. Ante o exposto, considerando os precedentes anteriormente citados, em que prevalece a observância do princípio da independência das instâncias, este representante do Ministério Público, com as devidas vênias por divergir parcialmente da proposta formulada pela Secretaria de Recursos, manifesta-se no sentido de que esta Corte conheça e negue provimento aos pedidos de reexame interpostos pelo CRF/RN e pelo CRMV/RN, mantendo em seus exatos termos o Acórdão nº 2.839/2009 – Plenário.

[...]'.

É Relatório.

VOTO

Os recursos em exame preenchem os requisitos de admissibilidade, devendo ser conhecidos.

2. No mérito, contudo, os apelos não merecem provimento.

3. Conforme exame empreendido pela Serur, as questões suscitadas pelos recorrentes encontram-se pacificadas na jurisprudência do TCU e os recorrentes não apresentaram argumentos

capazes de reformar a deliberação atacada. No referido exame, a unidade técnica elencou os seguintes fundamentos:

3.1 A realização de concurso público é mandamento constitucional, previsto no art. 37, II da Carta Magna;

3.2 Tal exigência se estende a toda a Administração Indireta, nela compreendidas as Autarquias, as Fundações, as Sociedades de Economia Mista, as Empresas Públicas e, ainda, as demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, mesmo que visem a objetivos estritamente econômicos, em regime de competitividade com a iniciativa privada, nos termos do Enunciado 231 da Súmula de Jurisprudência do TCU;

3.3 Em consonância com o entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal, ao julgar o Mandado de Segurança 21.797-9, o TCU, por meio do Acórdão 628/2003 – Plenário, entendeu que, a partir 18/5/2001 (data de publicação do MS 21.797-9), os contratos de trabalho firmados pelas entidades de classe, sem o prévio concurso público deveriam ser considerados irregulares;

3.4 Esta Corte de Contas tem, a partir de então, decidido no sentido de não permitir contratações por entidades de classes sem concurso público (Acórdãos 1.367/2003, 814/2003 e 2.188/2005, do Plenário; Acórdãos 367/2009, 1703/2009 e 3.021/2009 da 2ª Câmara, e Acórdãos 1.069/2004, 2.539/2005, 409/2009 e 4.411/2009 da 1ª Câmara).

4. No tocante a eventuais reflexos da liminar concedida pelo Supremo Tribunal Federal no Mandado de Segurança 26.670, impetrado pelo Conselho Regional de Medicina Veterinária – RN, dissinto, com as devidas vênias, do encaminhamento sugerido pela unidade técnica.

5. Acolho, para este ponto, o parecer do Ministério Público junto ao TCU, cujos fundamentos sintetizo a seguir:

5.1 O entendimento adotado por esta Corte, em casos similares, como se observa no voto condutor do Acórdão nº 866/2007 – Plenário, é de que decisões judiciais, limitadas a soluções de conflitos específicos, e, ainda, em juízo de cognição sumária e precária, não vinculam as deliberações do TCU;

5.2 O princípio da independência das instâncias autoriza o prosseguimento de feito, neste Tribunal, que cuide de questão similar, não havendo óbices para que esta Corte se manifeste em relação às matérias de sua competência, independentemente do trâmite de ações correlatas, que tratem situações concretas, em outras instâncias;

5.3 Conforme informações acostadas aos autos pela Serur, ainda não houve julgamento de mérito do MS 26.670, havendo parecer da Procuradoria-Geral da República pela denegação da segurança.

Ante o exposto, acolho na íntegra o parecer do MP/TCU, adotando seus fundamentos como minhas razões de decidir, e VOTO no sentido de que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto a este Colegiado.

Sala das Sessões, em 4 de agosto de 2010.

AROLDO CEDRAZ
Relator

ACÓRDÃO Nº 1900/2010 – TCU – Plenário

1. Processo TC 029.761/2007-0.
2. Grupo II – Classe I – Pedido de Reexame em Denúncia.
3. Recorrentes: Conselho Regional de Farmácia/RN e Conselho Regional de Medicina Veterinária/RN.
4. Unidade: Conselho Regional de Farmácia – RN.
5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.

5.1 Relator da deliberação recorrida: Ministro Benjamin Zymler.
6. Representante do Ministério Público: Subprocurador-Geral Paulo Soares Bugarin.
7. Unidades: Secretaria de Recursos (Serur) e Secretaria de Controle Externo – RN (Secex/RN).
8. Advogada constituída nos autos: Danielle Carvalho Gonçalves (OAB/RN 6.850).

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos em que se examinam Pedidos de Reexame interpostos pelo Conselho Regional de Farmácia – RN e pelo Conselho Regional de Medicina Veterinária – RN contra o Acórdão 2.839/2009 – Plenário.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo relator, e com fundamento no art. 48, c/c o arts. 32 e 33, da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, em:

9.1 conhecer dos Pedidos de Reexame, para, no mérito, negar-lhes provimento;

9.2 dar ciência deste acórdão, acompanhado do relatório e voto que o fundamentam, aos recorrentes.

10. Ata n° 28/2010 – Plenário.
11. Data da Sessão: 4/8/2010 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1900-28/10-P.
13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Benjamin Zymler (na Presidência), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz (Relator), Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.
13.2. Auditores presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
na Presidência

(Assinado Eletronicamente)
AROLDO CEDRAZ
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO II – CLASSE VII – Plenário
TC 018.241/2008-0
Natureza(s): Relatório de Monitoramento
Entidade: Eletrobrás Termonuclear S. A. – Eletronuclear.
Responsável: Marcus Alexandre Guedes (118.838.528-38)
Interessados: Caixa de Assistência dos Funcionários de Furnas e Eletronuclear - Caefe (03.972.226/0001-42); Eletrobrás Termonuclear S.A.
Advogado(s): Tathiane Vieira Viggiano Fernandes OAB/DF 27.154, Patrícia Guercio Teixeira OAB/MG 90.459, Marina Hermeto Corrêa OAB/MG 75.173, Francisco de Freitas Ferreira OAB/MG 89.353, Renata Aparecida Ribeiro Felipe OAB/MG 97.826, Érlon André de Matos OAB/MG 103.096, Nayron Souza Russo OAB/MG 106.011, Mariana Barbosa Miraglia OAB/MG 107.162, Cristiano Nascimento e Figueiredo OAB/MG 101.334, Flávia da Cunha Gama OAB/MG 101.817, Fernando Antônio dos Santos Filho OAB/MG 116.302, Cynthia Póvoa de Aragão OAB/DF 22.298, Cristiana Roquete Luscher Castro OAB/SP 282.792; Marcus Alexandre Garcia Neves OAB/RJ 106.115,

Wellington Santana de Souza OAB/RJ 117.652, Alfonso Gomes Macias Filho OAB/RJ 35.384, Ana Paula MArtuscelli de Oliveira OAB/RJ 114.090, Angela Maria Gomes Langone OAB/RJ 61.158, Augusto Parente Martins dos Santos OAB/RJ 103.364, Basílio Ferreira Rabello Junior OAB/RJ 25.100, Carmélia Castanho OAB/RJ 122.171, Denise Sollami OAB/RJ 54.488, Luamar Angélica Sant'Anna OAB/RJ 116.594, Marcia de Brito Meira OAB/RJ 104.400, Marco Aurélio Dias Aquino OAB/RJ 118.475, Maria Cristina Nascimento Costa OAB/RJ 024.644, Monica Terezinha da Silva OAB/RJ 99.959, Ricardo Cesar Quintella Lioy OAB/RJ 081.986, Ruben Marcelo Silva Ferraz OAB/RJ 105.175, Vanessa Ferreira Medeiros da Silva OAB/RJ 118.274, Antonio Newton Soares de Matos OAB/DF 22.998, Arthur Lima Guedes OAB/DF 18.073, João Geraldo Piquet Carneiro OAB/DF 800-A.

SUMÁRIO: MONITORAMENTO. ELETRONUCLEAR. REPASSES DE RECURSOS PÚBLICOS À CAIXA DE ASSISTÊNCIA DOS EMPREGADOS DE FURNAS E ELETRONUCLEAR – CAEFE. SUSPENSÃO CAUTELAR MEDIANTE O ACÓRDÃO 1225/2008-TCU-PLENÁRIO. OITIVAS. ACOLHIMENTO PARCIAL. DETERMINAÇÕES.

RELATÓRIO

Trata-se do monitoramento do Acórdão 1225/2008-TCU-Plenário (TC 022.849/2006-0), por meio do qual, entre outras medidas, este Tribunal determinou, cautelarmente, a suspensão dos repasses de recursos públicos efetuados pela Eletrobrás Termonuclear S. A. – Eletronuclear em favor da Caixa de Assistência dos Empregados de Furnas e da Eletronuclear – Caefe, não se considerando incluídos nesses repasses os valores descontados em folha de pagamentos, até deliberação definitiva do Tribunal sobre a questão (item 9.1, fls. 12/13).

2. Na mesma oportunidade, foi determinada a oitiva da Eletrobrás Termonuclear S. A. – Eletronuclear e da Caefe, bem como a constituição de processo apartado com vistas ao exame da regularidade dos repasses efetuados (itens 9.2.1 e 9.2.2 do Acórdão 1225/2008-TCU-Plenário).

3. Realizadas as comunicações processuais cabíveis, as entidades supramencionadas apresentaram suas respectivas manifestações, as quais foram analisadas pela Secex/RJ nos termos da instrução de fls. 122/170, da qual transcrevo o seguinte excerto:

" (...)

OITIVA - PRONUNCIAMENTO DA CAEFE

6. Em pronunciamento para oitiva, a CAEFE teceu considerações iniciais sobre os motivos da sua criação, promovida com a finalidade de evitar a interrupção dos benefícios e serviços assistenciais destinados aos empregados da Furnas S.A. e da Eletronuclear, benefícios e serviços estes que não puderam mais ser administrados pela Real Grandeza - Fundação de Previdência e Assistência Social, face ao impedimento legal imposto àquela Fundação no ano de 2000 (Anexo 1, fls. 2, e Anexo 3, fls.11/14). Aduziu, em seguida, as declarações abaixo resumidas:

6.1 Para viabilização dos objetivos pretendidos, as entidades associadas, Furnas, Eletronuclear e Fundação Real Grandeza, celebraram convênios com a CAEFE, custeados proporcionalmente à quantidade de associados de cada entidade (Anexo 1, fls. 2).

6.2 As empresas têm legalmente o compromisso de prestar serviços assistenciais aos seus empregados, dependentes e aposentados, em consonância com a governança corporativa de responsabilidade social preceituada na Lei n.º 8.742/1993 (Lei Orgânica da Assistência Social), e nas normas internacionais de gestão de qualidade ISO 9000 e ISO 9001 (Anexo 1, fls. 3)

6.3 Estatutariamente, a CAEFE é regida dentro das mesmas condições da CASSI do Banco do Brasil S.A. e da CASSE do Banco do Estado de Sergipe-Banese, cujas receitas são provenientes das empresas patrocinadoras (Anexo 1, fls. 3/5).

6.4 Os programas sociais são mantidos pelas comissões de agenciamento de seguros descontados dos próprios empregados da Furnas S.A e da Eletronuclear e repassadas à CAEFE (Anexo 1, fls. 5/6).

6.5 Não se aplica à CAEFE o Decreto n.º 99.509/1990, por ser o seu objetivo o de prestar a assistência social na forma dos arts. 203 e 204 da Constituição Federal, diferindo, em essência, das entidades meramente associativas de servidores (Anexo 1, fls. 6/8).

7. Por derradeiro, a CAEFE requereu a reconsideração da decisão que suspendeu os repasses advindos da Eletronuclear, bem como requereu nova determinação para restabelecimento imediato de todos os repasses suspensos, até a decisão definitiva do TCU sobre a questão (Anexo 1, fls. 8/9). Juntou, ainda, cópias xerográficas relacionadas às atividades assistenciais desenvolvidas (Anexo 1, fls. 10/62, e Anexo 3, fls. 15/159).

OITIVA - ANÁLISE DO PRONUNCIAMENTO DA CAEFE

8. A entidade ouvida declarou que a sua criação decorreu da proibição legal imposta à Real Grandeza - Fundação de Previdência e Assistência Social, quanto à prestação dos serviços e benefícios extraprevidenciários que vinham sendo endereçados aos empregados das entidades patrocinadoras. Uma vez constituida a Caixa de Assistência dos Empregados de Furnas e da Eletronuclear - CAEFE, as patrocinadoras Furnas S.A., Eletronuclear e Real Grandeza com ela celebraram convênios para continuar prestando os aludidos serviços e benefícios.

9. As primeiras declarações da CAEFE revelam insurgência perante a ordem constituida, levada a efeito pelos gestores públicos envolvidos na celebração dos convênios acima referidos. Ao admitir que o interesse dos empregados e administradores das empresas patrocinadoras deu origem a um polo de interesse paralelo que se materializou sob a forma da organização particular, com a finalidade de suceder a Real Grandeza na prestação dos serviços e benefícios legalmente vedados a esta última, a declarante aponta para o tratamento avesso dispensado ao artigo 48 do Decreto n.º 93.872, de 23/12/1986, que regulamenta a adoção das formas alternativas de aquisição de serviços:

"*Art . 48. Os serviços de interesse recíproco dos órgãos e entidades de administração federal e de outras entidades públicas ou organizações particulares, poderão ser executados sob regime de mútua cooperação, mediante convênio, acordo ou ajuste.*"

10. Não se trata, a CAEFE, de organização particular preexistente ao impedimento acima referido que, no exercício normal de suas atividades, de modo legítimo, manifestou interesse na prestação dos serviços e benefícios vedados à Real Grandeza. Diversamente do prerrequisito exigido na norma reguladora (interesse recíproco), a vontade unilateral dos administradores e beneficiários em preservar o afluxo de benefícios negado pela lei precedeu e motivou a criação de uma entidade privada destinada a ocupar a posição de fornecedor colateral de interesse para, com isso, simular a reciprocidade de interesses requisitada pela norma. Foi, portanto, o interesse, sempre unilateral, dos administradores e empregados das entidades patrocinadoras, que deu à luz a Caixa de Assistência para fins de composição cenográfica.

11. Os fundamentos normativos trazidos nesta oportunidade pela CAEFE para justificar a prestação dos benefícios e serviços em tela, alusivos aos arts. 203 e 204 da Constituição Federal, à Lei n.º 8.742/1993 (Lei Orgânica da Assistência Social) e ao Decreto n.º 99.509/1990, são os mesmos argumentos anteriormente apresentados pela Eletronuclear, quando do exame da matéria empreendido nos autos do TC-022.849/2006-0. No voto que orientou o Acórdão n.º 1225/2008-TCU-Plenário, o Ex.mo Sr. Ministro Relator acolheu as refutações contrapostas por esta unidade técnica para demonstrar a inconsistência dos fundamentos invocados (vide fls. 8/11 deste TC-018.241/2008-0), refutações estas que permanecem válidas e adotadas nesta análise.

12. A CAEFE mencionou, ainda, as normas internacionais de gestão de qualidade ISO 9000 e ISO 9001, sem, contudo, estabelecer correspondência entre o texto dessas normas internacionais e o objeto tratado neste processo. As normas em referência, elaboradas pela International Organization for Standardization, não regulamentam a concessão de serviços e benefícios assistências nas empresas estatais. No Brasil, correspondem à ABNT NBR ISO 9000:2000, que fixa os fundamentos e a terminologia para sistemas de gestão da qualidade, e à ABNT NBR ISO 9001:2000, que estabelece os requisitos de um sistema de gestão da qualidade numa organização, com o objetivo de fornecer produtos conformados às exigências dos clientes e da regulamentação em vigor.

13. Em seguida, a CAEFE referiu-se aos estatutos da Caixa de Assistência dos Funcionários do Banco do Brasil S.A.-CASSI e da CASSE, Caixa de Assistência dos Empregados do Banco do Estado de Sergipe, afirmando que seu estatuto é regido nas mesmas condições e que suas receitas são igualmente provenientes das empresas patrocinadoras (Anexo 1, fls. 3/5). Tal abordagem se encontra despida de elementos documentais probatórios, reduzindo-se a uma tentativa de escusa fundada em denúncia de igual pecado alheio, e em nada contribui para o saneamento da questão tratada nestes autos (destinação de recursos públicos para organização privada sem base legal). Assesta, porém, para a possibilidade de que desagasalhos administrativos semelhantes aos examinados neste processo estejam se reproduzindo nas estatais indicadas.

14. Em vista do acima exposto, cabe registrar a sugestão para que, oportunamente, o E. TCU promova medidas prospectivas no Banco do Brasil S.A., a fim de verificar a possível ocorrência de destinação de recursos públicos para a Caixa de Assistência dos Funcionários do Banco do Brasil S.A.-CASSI sem suporte na legislação. Com relação ao Banese, em se tratando de empresa ligada ao Governo do Estado de Sergipe, caberia dirigir comunicação ao Tribunal de Contas do Estado - TCE/SE, para adoção das providências que o órgão entender cabíveis.

15. Adiante, a alegação de que os programas sociais da CAEFE são mantidos pelas comissões de agenciamento de seguros descontados dos próprios empregados das entidades patrocinadoras também não ajuda a sanear os repasses de recursos públicos recebidos. O assunto atinente aos valores descontados em folha de pagamento foi discutido, em recursão, no TC-022.849/2006-0, tendo sido, tais valores, objeto de ressalva no item 9.1 do Acórdão n.° 1.225/2008 - TCU - Plenário (fls. 13) e resguardados da suspensão cautelar ali determinada.

16. Tampouco justificam o aporte da quantia levantada nestes autos (R$ 11.221.204,16) as cópias juntadas nos Anexos 1 e 3, eis que os valores ali considerados se mostram irrisórios e incompatíveis com o montante recebido da Eletronuclear. Parte das peças exibidas se referem a ações assistenciais ensaiadas após 14/9/2007, data do advento do Acórdão n.º 1.891/2007-TCU-Plenário, que, no item 9.3, determinou a suspensão cautelar dos repasses de recursos da Furnas S.A. para a CAEFE, questionando, dentre outras irregularidades, o não enquadramento da organização privada (CAEFE) nas exigências da Lei Orgânica da Assistência Social (Lei n.º 8.742/1993). Os demais escritos e demonstrativos, raramente datados, não exibem as assinaturas dos responsáveis pela sua

elaboração ou aprovação e não podem ser considerados como prova documental válida, cabendo destaque para as tabelas encontradas nas fls. 30/35 do Anexo 1, as quais nem sequer foram preenchidas.

17. Conforme registrado no tópico 4. pregresso, o pedido de reconsideração com que a CAEFE encerrou seu pronunciamento foi tratado nas fls. 51 e mereceu despacho interlocutório a fls. 52.

OITIVA - PRONUNCIAMENTO DA ELETRONUCLEAR

18. A oitiva da Eletronuclear sobre a suspensão cautelar dos repasses de recursos para a CAEFE foi promovida nos termos do art. 276, § 3º, do RI-TCU, conforme determinação expressa no Acórdão 1225/2008-TCU-Plenário. O pronunciamento da empresa, autuado nas fls. 55 e segs. do Anexo 4, expôs as seguintes ponderações:

18.1 Inicialmente, a Eletronuclear abordou o histórico empresarial que levou à criação da CAEFE, mencionando a diretriz prevista no art. 54 do estatuto social da empresa controladora, Centrais Elétricas Brasileiras S.A.-Eletrobrás (publicado no Dou de 17/3/2006), sobre a prestação de assistência social aos empregados por intermédio da Fundação Eletrobrás de Seguridade Social - Eletros (Anexo 4, fls. 56).

18.2 Aduziu que as alterações legais ocasionadas pelo Programa Nacional de Desestatização (art. 10 da Lei n.º 7.781/1989 e Lei n.º 9.497/1997) previam a privatização da Furnas Centrais Elétricas S.A., sem prejuízo, porém, do monopólio constitucional da União sobre a atividade nuclear, por força do art. 21, XXIII, e art. 177 da CRFB (Anexo 4, fls. 57/58).

18.3 Informou que tal conjuntura acarretou a cisão da Furnas S.A. e a assunção das atividades de exploração da energia nucleoelétrica pela Nuclen - Engenharia e Serviços S.A., autorizada pelo Decreto Presidencial de 23/5/1997 (Anexo 4, fls. 59). Por essa razão, tornou-se necessária a transferência definitiva de alguns empregados da Furnas S.A. para a Nuclen, tendo a Nuclen sucedido a Furnas S.A. nas obrigações decorrentes dos contratos de trabalho dos empregados transferidos, conforme o disposto no art. 229 da Lei n.º 6.404/1976 (Anexo 4, fls. 60).

18.4 Por se constituir, a Furnas S.A., em instituidora e patrocinadora da Real Grandeza - Fundação de Previdência e Assistência Social (Anexo 4, fls. 59), fundação esta cuja finalidade era a administração da previdência complementar e a prestação de benefícios assistenciais aos empregados da estatal, ficou acordado, no protocolo de cisão (Anexo 4, fls. 84 e segs.), a manutenção, pela Nuclen, com relação aos empregados transferidos da Furnas S.A., dos mesmos benefícios obtidos na empresa de origem. Para tanto, a Nuclen celebrou convênio com a Real Grandeza (Anexo 4, fls. 59/62).

18.5 Em 1997, a Nuclen teve sua denominação alterada, passando a adotar a razão social Eletrobrás Termonuclear S.A.- Eletronuclear.

18.6 Em janeiro de 2000, a Secretaria de Previdência Complementar-SPC determinou à Real Grandeza-Fundação de Previdência e Assistência Social o enquadramento do seu estatuto na legislação vigente, com a extinção dos programas assistenciais de natureza social e financeira. Nessa ocasião, segundo a Eletronuclear, a Real Grandeza viu-se obrigada a não mais prestar benefícios e serviços além daqueles de natureza previdenciária (Anexo 4, fls. 62/63).

18.7 Para substituir a Fundação Real Grandeza na manutenção dos benefícios extraprevidenciários a ela vedados, foi criada a CAEFE, com a qual a Eletronuclear firmou convênio, passando a transferir recursos referentes a despesas administrativas e ao pagamento de seguros de vida em grupo e acidentes pessoais, de acordo com as previsões e limites estabelecidos, e mediante a apresentação dos respectivos orçamentos anuais (Anexo 4, fls. 63/64).

18.8 Antes que o TCU determinasse, por meio do Acórdão 1225/2008-TCU-Plenário, a suspensão dos repasses, a Eletronuclear já os havia suspendido em decorrência da não apresentação, pela CAEFE, dos orçamentos de 2007 (Anexo 4, fls. 64).

19. No mérito, a empresa apresentou os argumentos a seguir resumidos:

19.1 A Caixa de Assistência tem a função de instrumentalizar a manutenção de uma situação jurídica, envolvendo os empregados oriundos da Furnas S.A., que se encontrava consolidada antes da criação da própria CAEFE (Anexo 4, fls. 66).

19.2 As atividades prestadas pela CAEFE atendem à função social da Eletronuclear, em conformidade com os deveres e prerrogativas previstos nos arts. 116, parágrafo único, e 154, § 4º, da Lei da S.A. (Lei n.º 6.404/1976), os quais, mesmo em se tratando de empresa que atua em regime de monopólio, não podem estar alheios aos interesses de seus empregados (Anexo 4, fls. 66/70).

19.3 Tratando-se de empregados contratados sob regime celetista, é inquestionável a legalidade do oferecimento de condições complementares em forma de benefícios, além do pagamento de salários, com vistas ao atendimento à função social da empresa e com vistas a valorizar e incentivar o seu quadro de funcionários, composto de especialistas na exploração da energia nucleoelétrica, área restrita de conhecimento tecnológico (Anexo 4, fls. 71/72).

19.4 A jurisprudência do TST é pacífica quanto à manutenção da garantia aos empregados, nos casos de sucessão, dos mesmos benefícios concedidos pelo antigo empregador, conf. os arts. 10 e 448 da Consolidação das Leis do Trabalho e demais princípios que regem o vínculo empregatício, garantia esta que abrange todo e qualquer benefício incorporado ao contrato, ainda que as vantagens tenham sido instituidas por liberalidade da empresa (Anexo 4, fls. 73/77). Assim a Eletronuclear estava juridicamente obrigada a manter os mesmos benefícios disponibilizados aos empregados da Furnas S.A. e assim procedeu, ante a proibição imposta à Fundação Real Grandeza, por meio da criação da CAEFE, a qual assumiu rapidamente a gestão dos benefícios, evitando a violação dos direitos dos empregados e o enfrentamento a centenas de ações trabalhistas (Anexo 4, fls. 78/81).

20. Requereu, ao final, a revogação da medida cautelar determinada pelo Acórdão 1225/2008-TCU-Plenário (Anexo 4, fls. 82).

OITIVA - ANÁLISE DO PRONUNCIAMENTO DA ELETRONUCLEAR

21. O pronunciamento da Eletrobrás Termonuclear S.A. - Eletronuclear expôs as circunstâncias conjunturais em que se deu o acolhimento dos empregados provenientes da Furnas Centrais Elétricas S.A. para explicar a introdução da concessão dos benefícios e serviços assistenciais na empresa. Teria, a empresa, herdado da Furnas S.A. as obrigações de natureza trabalhista devidas aos empregados transferidos e, por extensão, os encargos previdenciários correspondentes administrados pela Real Grandeza - Fundação de Previdência e Assistência Social.

22. De fato, consta no protocolo prévio de cisão assinado em 7/5/1997 a cláusula 4.2, pela qual a Nuclen se comprometeu a suceder a Furnas S.A. "*... nos direitos e obrigações decorrentes dos contratos de trabalho dos empregados que forem transferidos da segunda para a primeira em virtude da cisão.*" (Anexo 4, fls. 86).

23. Em consequência, o convênio firmado em 21/5/1997 para adesão da Nuclen à Real Grandeza, no parágrafo único da cláusula primeira, admitiu os empregados transferidos como participantes da entidade de previdência privada e definiu as responsabilidades da Nuclen com relação à cobertura das reservas técnicas proporcionais a esses empregados, calculadas atuarialmente (Anexo 4, fls. 91). Esse mesmo convênio, no § 3º da cláusula segunda - Obrigações específicas da Nuclen, vedou à Nuclen o oferecimento de adesão a outros empregados do seu quadro, nos seguintes termos (Anexo 4, fls. 92):

"*§ 3º. A NUCLEN reconhece e aceita que sua participação como Patrocinadora da REAL GRANDEZA dá-se única e exclusivamente por força do tratamento especial que a citada Cisão reclama, motivo pelo qual tal participação está voltada para o grupo de empregados descrito no § único da Cláusula 1º, perdurando até a extinção de todo o grupo, sendo-lhe vedado o oferecimento de adesão à REAL GRANDEZA a outros empregados do quadro da NUCLEN, tendo em vista já figurar como Patrocinadora de outra entidade de previdência complementar, o Nucleos Instituto de Seguridade Social.*"

24. A partir do § 6º da cláusula segunda, o convênio de adesão acima referido passou a tratar, separadamente, dos serviços e benefícios assistenciais oferecidos pela Real Grandeza aos seus afiliados, para fins de custeio proporcional ao número de beneficiários patrocinados pela Nuclen (Anexo 4, fls. 94 e segs.). Esses dispositivos conveniais (§§ 6º a 10º, da cláusula segunda) já se esboroavam perante a exclusão imposta pelo art. 39, § 2º, da Lei n.º 6.435, de 15/7/1977 (posteriormente revogada pela Lei Complementar n.º 109/2001), que determinava:

"*Art. 39. As entidades fechadas terão como finalidade básica a execução e operação de planos de benefícios para os quais tenham autorização específica, segundo normas gerais e técnicas aprovadas pelo órgão normativo do Ministério da Previdência e Assistência Social.*

§ 1° Independentemente de autorização específica, as entidades fechadas poderão incumbir-se da prestação de serviços assistenciais, desde que as operações sejam custeadas pelas respectivas patrocinadoras e contabilizadas em separado.

§ 2º Excetuadas as que tenham como patrocinadoras empresas públicas, sociedades de economia mista ou fundações vinculadas à Administração Pública, poderão as entidades fechadas executar programas assistenciais de natureza social e financeira, destinados exclusivamente aos participantes das entidades, nas condições e limites estabelecidos pelo órgão normativo do Ministério da Previdência e Assistência Social.

§ 3º ..."

25. Verifica-se, portanto, que desde a origem, a despeito de declarar a conformidade com as disposições da Lei n.º 6.435/1977 (Anexo 4, fls. 89 e 91), o convênio de adesão hospedou condições contrárias à própria norma em que se fundamentou, com efeitos ilegais onerosos e prejudiciais ao Erário, na medida em que, aderindo a essas condições, a Nuclen/Eletronuclear, durante dois anos e meio, efetuou despesas com programas assistenciais expressamente deslegitimados.

26. No art. 9º, § 1º, do estatuto da Real Grandeza aprovado em 2008 (Anexo 4, fls. 103), encontra-se referência aos aditivos derivados do convênio de adesão da Eletronuclear, os quais, todavia, não foram apresentados com o termo de convênio original. Por essa razão, não se encontram disponíveis as informações relativas às circunstâncias posteriores, que levaram à extensão dos serviços e benefícios irregulares aos demais empregados da Eletronuclear, predestinando-os ao posterior englobamento pela CAEFE, conforme dispõe o art. 4º, inc. II, do estatuto da Caixa de Assistência (Anexo 4, fls. 129). Sabe-se que, atualmente, o Nucleos - Instituto de Seguridade Social tem como empresas patrocinadoras a instituidora Indústrias Nucleares do Brasil S.A. - INB, a Nuclebrás Equipamentos Pesados S.A. - Nuclep e também a Eletrobrás Termonuclear S.A. - Eletronuclear (art. 11, § 1º, do estatuto aprovado em 5/8/2002 - vide fls. 90). A esse respeito, o relatório de gestão da Eletronuclear referente ao exercício de 2007 acusou, no mês de dezembro/2007, a participação de 1.270 empregados no Instituto Nucleos e de 784 empregados na Fundação Real Grandeza (fls. 91/93).

27. Somente a partir de 12/1/2000, após a exigência de enquadramento legal dirigida à Real Grandeza pela Secretaria de Previdência Complementar - SPC/MPAS (Anexo 4, fls. 126), foram adotadas medidas com vistas ao cumprimento da legislação cabível (art. 39, § 2º, da Lei n.º 6.435/1977). Essas providências foram sucedidas pela criação da CAEFE, para que esta última pactuasse com as entidades patrocinadoras os convênios necessários à manutenção dos mesmos serviços e benefícios assistenciais vedados por lei à Real Grandeza, conforme descrito nos tópicos 8. a 10. desta instrução. Desse modo, a firmatura do referido convênio (Anexo 4, fls. 157/161) configurou a prática de simulação civil com intuito de violar disposição legal.

28. As circunstâncias ilegais acima descritas foram trazidas ao processo pela Eletronuclear como suas razões para fundamentar a origem dos repasses de recursos à CAEFE, evocando a existência de uma situação jurídica que já havia se consolidado antes da criação da Caixa de Assistência em julho de 2000. Pelo exposto nos tópicos anteriores, percebe-se que a situação jurídica se mostrava adversa desde a publicação da Lei n.º 6.435, em julho de 1977, tendo sido o convênio de adesão assinado vinte anos depois, ainda na vigência da referida Lei, em maio de 1997 (Anexo 4, fls. 98).

29. Em consequência, ante a exclusão imposta pela Lei n.º 6.435/1977, os dispositivos da Lei da S.A. a que se referiu a empresa (arts. 116, parágrafo único, e 154, § 4º, da Lei n.º 6.404/1976 - Anexo 4, fls. 66/70) só poderiam ser entendidos sob o prisma da legitimidade. Vale dizer que o cumprimento da função social da companhia e o atendimento aos interesses dos seus empregados não se realizam com o atropelo do Ordenamento Jurídico do País. Assim, com o oferecimento de condições complementares ilegais aos empregados, a empresa agrediu o princípio de legalidade previsto no art. 37 da Constituição Brasileira.

30. Prosseguindo em seu pronunciamento, a Eletronuclear se socorreu da jurisprudência do TST, dizendo-se, por isso, obrigada a conceder os mesmos benefícios disponibilizados aos empregados da Furnas S.A., ainda que estes tenham sido instituídos por liberalidade da empresa (Anexo 4, fls. 73/77). No entanto, a empresa da Administração Indireta, sujeita às normas reguladoras emanadas do Estado, não distribui liberalidades, mas, ao contrário, repele a eventual prodigalidade do gestor, a quem cabe agir com diligência e probidade no interesse da companhia. É o que preconiza a Lei n.º 6.404/1976, nos arts. 153; 154, § 2º, alínea *a*; e 239, parágrafo único:

"*Art. 153. O administrador da companhia deve empregar, no exercício de suas funções, o cuidado e diligência que todo homem ativo e probo costuma empregar na administração dos seus próprios negócios.*

Art. 154. O administrador deve exercer as atribuições que a lei e o estatuto lhe conferem para lograr os fins e no interesse da companhia, satisfeitas as exigências do bem público e da função social da empresa.

§ 1º O administrador eleito por grupo ou classe de acionistas tem, para com a companhia, os mesmos deveres que os demais, não podendo, ainda que para defesa do interesse dos que o elegeram, faltar a esses deveres.

§ 2° É vedado ao administrador:

a) praticar ato de liberalidade à custa da companhia;

b) sem prévia autorização da assembléia-geral ou do conselho de administração, tomar por empréstimo recursos ou bens da companhia, ou usar, em proveito próprio, de sociedade em que tenha interesse, ou de terceiros, os seus bens, serviços ou crédito;

c) receber de terceiros, sem autorização estatutária ou da assembléia-geral, qualquer modalidade de vantagem pessoal, direta ou indireta, em razão do exercício de seu cargo.

§ 3º As importâncias recebidas com infração ao disposto na alínea c do § 2º pertencerão à companhia.

§ 4º O conselho de administração ou a diretoria podem autorizar a prática de atos gratuitos razoáveis em benefício dos empregados ou da comunidade de que participe a empresa, tendo em vista suas responsabilidades sociais.

.....

Art. 239. As companhias de economia mista terão obrigatoriamente Conselho de Administração, assegurado à minoria o direito de eleger um dos conselheiros, se maior número não lhes couber pelo processo de voto múltiplo.

Parágrafo único. Os deveres e responsabilidades dos administradores das companhias de economia mista são os mesmos dos administradores das companhias abertas."

31. O item *d* da diligência promovida na Eletronuclear (fls. 18) requisitou cópia dos documentos autorizadores das despesas e aportes examinados nestes autos. A ausência de comprovação documental da existência de autorização por parte do conselho de administração da empresa indica que os atos da diretoria executiva arroladas nos tópicos 5.4 a 5.4.4 desta análise, que resultaram na firmatura do convênio com a CAEFE e na cessão onerosa de empregado da Eletronuclear, não atenderam à exigência da lei (art. 154, § 2º, *b*, da Lei n.º 6.404/1976), evidenciando, também nesse aspecto, a ilegalidade dos procedimentos administrativos, mediante o emprego dos bens e serviços da companhia em proveito próprio e de terceiros sem a devida autorização (Vide art. 2º, parágrafo único, alínea *f*, conjug. c/ art. 4º, incisos II e III, do estatuto da CAEFE - Anexo 4, fls. 128/130).

32. Com respeito à permissão expressa no art. 154, § 4º, da Lei das S.A. acima reproduzido, não se sustenta a alegação de que a Eletronuclear detinha a prerrogativa de alocar recursos em benefício dos seus empregados (Anexo 4, fls. 67/68), visto que o dispêndio médio anual com a CAEFE, de cerca de R$ 1,5 milhão (R$ 11.221.204,16 em 88 meses - de jul/2001 a out/2008), tampouco caracteriza a prática de ato gratuito razoável.

33. Merece atenção, ainda, a afirmação feita pela empresa, nas fls. 79/80 do Anexo 4, no sentido de que a criação da Caixa de Assistência se deu pela desmobilização parcial de empregados da Real Grandeza e que, uma vez criada, a CAEFE assumiu rapidamente a gestão dos benefícios vedados à entidade previdenciária. A cronologia documentada nos autos informa que:

33.1 Em, 12/1/2000, a SPC/MPAS fixou prazo de 90 dias para cessação da execução dos programas assistenciais sociais e financeiros na Real Grandeza (Anexo 4, fls. 126);

33.2 Em 17/7/2000, foi instituída a CAEFE, 182 dias após o recebimento, pela Real Grandeza, da comunicação da SPC/MPAS (Anexo 4, fls. 128);

33.3 Em 15/3/2001, oito meses depois da sua criação, a CAEFE pactuou convênio com a Real Grandeza, cujo objeto era a administração, pela Real Grandeza, dos beneficios e serviços assistenciais que a CAEFE oferecia a seus associados, objeto este caracterizado da seguinte forma (Anexo 4, fls. 152/155):

"*CLÁUSULA 1ª - OBJETO*

Constitui objeto deste Convênio a administração pela REAL GRANDEZA dos Benefícios e Serviços Assistenciais que estejam ou venham sendo oferecidos pela CAEFE aos seus associados, como, por exemplo:

- Seguro de Acidentes Pessoais
- Seguro de Vida em Grupo
- Empréstimos Assistenciais
- Auxílio Funeral
- Colônia de Férias
- Plano Suplementar de Assistência à Saúde
- Programa de Pós-Aposentadoria
- Seguro de Veículos Automotores
- Convênios com Firmas Comerciais, de Serviços, Hotéis e Promoções Culturais para Concessão de
Descontos
- Seguro Residencial

Parágrafo Único: Além dos benefícios e serviços previstos nesta Cláusula, a CAEFE poderá propor à REAL GRANDEZA a administração de outros benefícios que venham a ser instituídos pela primeira, na forma prevista na alínea "a" da Cláusula 5ª, hipótese em que a Real Grandeza poderá reavaliar a previsão de dispêndio estatuída na alínea "b" da Cláusula 3ª."

33.4 Em 31/3/2004, a Ata da Assembléia Extraordinária da CAEFE registrou as seguintes manifestações (fls. 58, **versus**):

"*... O membro fundador SINVAL DA SILVA JORDÃO disse que essa independência da CAEFE era imprescindível, já que atualmente não apenas os trabalhos, mas também as despesas da CAEFE, se misturavam com as despesas da REAL GRANDEZA, o que onerava os custos dos Planos de Benefícios Previdenciários administrados por aquela entidade. Concluiu dizendo que era importante buscar independência para a CAEFE, principalmente no que se refere ao custeio de suas despesas, inclusive as de pessoal. ...*

.....

... A diretora MARIA CRISTINA S. F. ALMEIDA disse que estava à disposição para ajudar no que fosse necessário, já que hoje 90 % dos serviços da CAEFE estavam centralizados na Gerência de Benefícios Sociais da REAL GRANDEZA. ..."

34. Os registros processuais acima reproduzidos contradizem as afirmações feitas pela Eletronuclear no sentido de que a CAEFE assumiu rapidamente a gestão dos benefícios, porquanto, na verdade, comprovam que, ao menos até 44 meses após a criação da CAEFE, a administração dos programas assistenciais em tela permaneceu centralizada na Gerência de Benefícios Sociais da Real Grandeza, influenciando de forma onerosa os custos dos planos previdenciários. Sugerem, inclusive, que a CAEFE desempenhou apenas um papel intermediário, repassando à Real Grandeza, para cobertura dos custos de operacionalização dos programas assistenciais, recursos obtidos das entidades patrocinadoras para igual cobertura de custos na CAEFE.

35. Esta última constatação se deve ao fato de que, em 3/9/2002, a Eletronuclear e a CAEFE celebraram convênio semelhante ao descrito no tópico 32.3 desta instrução, com objeto praticamente idêntico (excluiu-se o seguro residencial), qual seja, a administração, pela CAEFE, dos beneficios e serviços assistenciais oferecidos pela Eletronuclear a seus empregados e de outros, para os quais a empresa assumiu exclusivamente os custos administrativos (Anexo 4, fls. 158).

36. Do cotejo entre a cláusula de obrigações da CAEFE com a Real Grandeza (Anexo 4, fls. 154) e, no segundo convênio, a cláusula de obrigações da Eletronuclear perante a CAEFE (Anexo 4, fls. 159/160), verifica-se que os recursos destinados ao custeio dos benefícios extraprevidenciários, que antes fluíam diretamente da Eletronuclear para a Real Grandeza (Vide tópicos anteriores 24. e 25. - sobre o convênio de adesão), a partir de setembro de 2002, passaram formalmente a ser transferidos para a CAEFE e esta, por sua vez, repassava à Real Grandeza recursos para cobertura dos mesmos benefícios, nos termos pactuados.

37. O deslocamento triangulado de recursos públicos acima referido reforça a evidência de simulação maliciosa apontada no tópico 27. desta instrução e, mais ainda, revela que a Real Grandeza, como patrocinadora, destinou recursos à CAEFE para que esta administrasse os serviços e benefícios que a mesma CAEFE terceirizou, mediante convênio, para que fossem executados pela própria Real Grandeza. Tal entrelaçamento fez com que a Real Grandeza, indiretamente, adquirisse de outrem serviços prestados por ela mesma a si própria.

38. Desse contexto exsurge também que, no período situado entre 13/7/2001 e 3/9/2002, período este em que a Eletronuclear esteve repassando recursos para a CAEFE (conf. tópico 5.1.4 desta análise), não há notícia de documentação ou autorização para o compromisso de repasse, o que sugere a perpetração de outra ilegalidade, com relação ao art. 60, parágrafo único, conjug. c/ art. 116 da Lei n.º 8.666, de 21/6/1993, por meio da transferência de recursos da empresa para a organização privada (CAEFE) sem a devida formalização de convênio ou de qualquer outro instrumento.

39. Finalmente, com referência ao pedido de revogação da medida cautelar (Anexo 4, fls. 82), não parece caber o tratamento de recurso semelhante ao dispensado à peça do Anexo 1 (Vide tópico 4., **retro**), considerando-se o lapso de 122 dias decorrido entre a ciência do interessado, em 31/10/2008 (fls. 20), e o ingresso do pronunciamento da empresa, em 2/3/2009 (Anexo 4, fls. 55), que prejudica a admissibilidade do recurso, em face do aprazamento regimental.

CONSIDERAÇÕES

40. A matéria relacionada aos repasses de recursos públicos para a Caixa de Assistência dos Empregados de Furnas e Eletronuclear - CAEFE foi abordada anteriormente, no TC-022.849/2006-0 - Relatório de Monitoramento/Furnas Centrais Elétricas S.A., resultando na autuação do processo apartado n.º TC-030.863/2007-2, que apura o mesmo assunto na Furnas S.A., e do presente apartado relativo à Eletrobrás Termonuclear S.A.

41. Cumpridas as determinações do Plenário expressas nos itens 9.2.1 e 9.2.2 do Acórdão 1225/2008-TCU-Plenário, o decorrente aprofundamento do exame sobre a matéria patenteou com clareza a ilegalidade dessas operações, ocorridas a partir de 13/7/2001, as quais transgrediram os seguintes normativos: arts. 153 e 154, § 2º, alínea *a* e *b*, conjug. c/ art. 239, parágrafo único, da Lei n.º 6.404/1976; art. 39, § 2º, da Lei n.º 6.435, de 15/7/1977 (revogada pela LC n.º 109/2001); art. 48 do Decreto n.º 93.872, de 23/12/1986; art. 8º, incisos I e VIII, da Instrução Normativa STN n.º 1, de 15/1/1997 (alterada); art. 37 da CRFB; art. 1º, incisos I e II, do Decreto n.º 99.509/1990 e art. 60, parágrafo único, conjug. c/ art. 116 da Lei n.º 8.666, de 21/6/1993.

42. Além disso, as informações coligidas nos autos indicaram a ocorrência de simulação civil levada a efeito pelos administradores da Eletronuclear, permeando tanto a celebração do convênio, em 3/9/2002, quanto a sua execução que, na maior parte, permaneceu a cargo da Gerência de Benefícios Sociais da Fundação Real Grandeza.

43. As tentativas de fundamentação para concessão de serviços e benefícios extraprevidenciários articuladas por ambas as entidades - Eletronuclear e CAEFE - se mostraram inconsistentes, seja com relação aos normativos invocados (arts. 203 e 204 da CRFB; Lei n.º 8.742/1993; Lei n.º 6.404/1976; Decreto n.º 99.509/1990; ISO 9000 e ISO 9001), seja com referência à sucessão de supostas obrigações trabalhistas, sob a forma de benefícios, prestados aos ex-empregados da Furnas S.A. e, ainda, à extensão desses benefícios aos dirigentes da Eletronuclear e aos demais empregados vinculados ao Nucleos - Instituto de Seguridade Social, todos associados à CAEFE, cuja juridicidade jamais ficou demonstrada.

44. Também no que tange à comprovação do emprego dos recursos recebidos, os demonstrativos que a CAEFE apresentou se mostraram sem valor documental ou irrisórios e, em parte, emitidos em datas posteriores ao Acórdão n.º 1225/2008-TCU-Plenário, ocasião em que se expôs o não enquadramento da CAEFE na Lei Orgânica da Assistência Social (Lei n.º 8.742/1993).

45. Assim, pode-se considerar que os procedimentos determinados pelo E. Tribunal nos itens 9.2.1 e 9.2.2 do Acórdão n.º 1225/2008-TCU-Plenário foram realizados na íntegra, tendo como resultado:

45.1 A constatação da irregularidade dos repasses de recursos da Eletrobrás Termonuclear S.A.-Eletronuclear em favor da Caixa de Assistência dos Empregados de Furnas e da Eletronuclear - CAEFE, efetuados a partir de 13/7/2001, de modo contrário às disposições legais e regulamentares indicadas no tópico 41.;

45.2 A identificação dos responsáveis, quais sejam, os dirigentes e ordenadores de despesas relacionados no tópico 5.5.3 desta instrução e identificados nas fls. 94/114;

45.3 A quantificação do débito, que totalizou, em valores históricos, a soma de R$ 11.221.204,16, irregularmente dispendida durante os exercícios de 2001 a 2008, conforme detalhamento nas fls. 10/12, 35/39 e 40/46 do Anexo 4. O total dos débitos referentes aos exercícios

de 2003 a 2008, atualizado e acrescido de juros de mora em 12/6/2009, totalizou a cifra de R$ 17.931.371,87 (conf. demonstrativos de débito, Anexo 5);

45.4 A inconsistência dos argumentos apresentados pela Caixa de Assistência dos Empregados de Furnas e da Eletronuclear - CAEFE, em pronunciamento que atendeu à oitiva procedida nos termos do art. 276, § 3º, do Regimento Interno do TCU, os quais não comprovaram a regularidade quanto ao recebimento dos recursos oriundos da Eletronuclear;

45.5 A invalidade da manifestação articulada pela Eletronuclear em igual procedimento de oitiva, cujos argumentos também não lograram comprovar a regularidade dos repasses de recursos destinados à CAEFE.

46. Tendo-se, portanto, constatado a prática de atos ilegais que ocasionaram dano ao Erário, enquadra-se, o feito, na hipótese do art. 8º da Lei n.º 8.443/1992, o qual prescreve a instauração da competente Tomada de Contas Especial, o que poderá ser cumprido, oportunamente, mediante a conversão deste processo apartado na espécie da previsão legal (conf. art. 252 do RI-TCU), procedendo-se à citação dos responsáveis já identificados, tendo em vista que se encontram apurados os fatos e quantificado o dano.

47. Todavia, em respeito ao disposto no art. 206 do Regimento Interno deste Tribunal, cabe informar que se encontram julgados, com decisão definitiva, as prestação de contas ordinárias da Eletrobrás Termonuclear S.A.-Eletronuclear referentes aos exercícios de 2001 e 2002 (fls. 115/116), encontrando-se na seguinte situação:

47.1 No tocante ao exercício de **2001** (TC-009.560/2002-3 - Acórdão 51/2004 - TCU - Segunda Câmara), as contas foram julgadas regulares com ressalva, quitação e determinação aos responsáveis, conforme a Relação 2/2004 - Gab. do Min. Ubiratan Aguiar - Segunda Câmara, publicada no Dou de 5/2/2004, encontrando-se, portanto, esgotado o prazo de cinco anos para interposição de recurso de revisão;

47.2 Quanto ao exercício de **2002** (TC-010.423/2003-5 - Acórdão 2880/2004 - TCU - Primeira Câmara), as contas foram igualmente julgadas regulares com ressalva, quitação e determinações, situando-se, porém, ainda na fluência do prazo para interposição de recurso de revisão, nos termos do art. 35, inc. III, da Lei n.º 8.443/1992, conjug. c/ art. 288, inc. III, do RI-TCU, posto que o referido Acórdão integra a Relação 71/2004 - Gab. do Min. Walton Alencar Rodrigues - Primeira Câmara, publicada no Dou de 1/12/2004.

48. Com relação aos exercícios de **2003 a 2007** (TC-010.147/2004-9, TC-013.559/2005-3, TC-014.736/2006-2, TC-019.198/2007-3 e TC-020.271/2008-6 - fls. 117/121), os respectivos processos de contas anuais da Eletronuclear se encontram sobrestados, não havendo óbice quanto à adoção da medida sugerida no tópico 46. supra, carecendo, tão somente, de segregação dos valores atinentes aos exercícios de 2001 e 2002, os quais poderão ser encalçados após a adoção das providências acima sugeridas, se adotadas pelo d. MP/TCU.

49. Considerando que a Eletronuclear arcou indevidamente com os custos da cessão onerosa de empregado durante o ano de 2008, e tendo em vista a data limite de 30/6/2009 fixada para ingresso do processo agregado com as contas ordinárias da empresa relativas ao exercício de **2008** (art. 3º, inc. I, da Decisão Normativa TCU n.º 94/2008), cabe dar ciência à Unidade Técnica em cuja clientela se inclui a Eletrobrás Termonuclear S.A., acerca dos fatos apontados nos tópicos 5.1 a 5.1.6 e 5.4.3 a 5.4.4, objetivando o resguardo da medida considerada no tópico 46. desta análise.

50. Em vista das constatações registradas nos tópicos 33. a 37. anteriores, com relação à Real Grandeza - Fundação de Previdência e Assistência Social, convém expedir comunicação à Secretaria de Previdência Complementar - SPC/MPAS, com vistas ao exercício das competências previstas na legislação em vigor, especialmente, nos arts. 63 e segs. da Lei Complementar n.º 109, de 29/5/2001.

51. Por derradeiro, ante a notícia abordada no tópico 13. desta instrução, ensejar-se-á, na conclusão, a proposta para que, na ocasião do julgamento deste processo, o E. TCU mande verificar se vem ocorrendo destinação de recursos do Banco do Brasil S.A. para a Caixa de Assistência dos Funcionários do Banco do Brasil S.A.- CASSI sem suporte na legislação vigente, bem como para que comunique ao TCE/SE a notícia colhida nas fls. 3/5 do Anexo 1, atinente ao Banese, para adoção das providências que aquele órgão entender cabíveis."

4. O Sr. Secretário da Secex/RJ, por meio do despacho de fls. 153/171, retificado às fls. 176, manifesta concordância a respeito das conclusões da instrução, fazendo ajustes nas propostas de encaminhamento, que assumem a seguinte configuração:

"1 Preliminarmente, submeter os autos ao exame do Ministério Público junto ao TCU, com vistas a que sejam considerados:

1.1 O cabimento de recurso de revisão sobre a decisão que julgou as contas ordinárias da Eletrobrás Termonuclear S.A. - Eletronuclear relativas ao exercício de 2001 (TC-009.560/2002-3 - Acórdão 51/2004 - TCU - Segunda Câmara), nos termos do art. 35, inc. III, da Lei n.º 8.443/1992, conjug. c/ art. 288, inc. III, e art. 206, § 1º, do RI-TCU, tendo presente a publicação da Relação 2/2004 - Gab. do Min. Ubiratan Aguiar - Segunda Câmara no Dou de 5/2/2004;

1.2 A interposição de recurso de revisão da decisão que julgou as contas ordinárias da Eletrobrás Termonuclear S.A. - Eletronuclear relativas ao exercício de 2002 (TC-010.423/2003-5 - Acórdão 2880/2004 - TCU - Primeira Câmara), nos termos do art. 35, inc. III, da Lei n.º 8.443/1992, conjug. c/ art. 288, inc. III, e art. 206, § 1º, do RI-TCU, e considerando a Relação 71/2004 - Gab. do Min. Walton Alencar Rodrigues - Primeira Câmara, publicada no Dou de 1/12/2004;

2 Manter sobrestado o julgamento das contas da Eletrobrás Termonuclear S.A. - Eletronuclear referentes aos exercícios de 2003 a 2007 (TC-010.147/2004-9, TC-013.559/2005-3, TC-014.736/2006-2, TC-019.198/2007-3 e TC-020.271/2008-6 - fls. 117/121), também em razão dos fatos apurados neste processo, até o julgamento definitivo do assunto, conforme o disposto no art. 11 da Lei n.º 8.443/1992 conjug. c/ art. 157 do RI-TCU e art. 2º, inc. XXII, da Resolução TCU n.º 191/2006;

3 Determinar a conversão do presente processo em Tomada de Contas Especial, em conformidade com o disposto no art. 47 da Lei n.º 8.443/1992 conjug. c/ art. 252 do RI-TCU, com vistas ao ressarcimento dos recursos irregularmente destinados pela Eletronuclear à Caixa de Assistência dos Empregados de Furnas e da Eletronuclear - CAEFE durante os exercícios de 2003 a 2008, segregando-se os valores atinentes aos exercícios de 2001 e 2002;

4 Expedir cientificação dirigida ao Ex.^{mo} Sr. Ministro de Estado de Minas e Energia, nos termos do art. 198, parágrafo único, do RI-TCU;

5 Autorizar, desde logo, no processo de tomada de contas especial, com fulcro nos arts. 11 e 12, inc. II, da Lei n.º 8.443/1992 conjug. c/ arts. 157 e 202, inc. II, do RI-TCU, a citação dos responsáveis abaixo arrolados, solidariamente, pelos valores indicados em cada caso, acrescidos dos

encargos legais, para apresentar alegações de defesa ou recolher aos cofres da Eletrobrás Termonuclear S.A. - Eletronuclear os débitos especificados:

NOME	CPF	CARGO	PERÍODO/GESTÃO
Flávio Decat de Moura	060.681.116-87	Diretor-presidente	11/5/2001 a 16/1/2003
Geraldo César Mota	298.253.936-53	Dir. de Administração e Finanças	
Evaldo Césari de Oliveira	012.137.507-25	Diretor Técnico	
Pedro José Diniz de Figueiredo	020.040.627-20	Diretor de Operação e Comercialização	
Pedro Cardoso Franco	370.061.697-04	Superintendente	
Norman Victor Walter Hime	344.225.527-91	Gerente	

NOME	CPF	CARGO	PERÍODO/GESTÃO
Zieli Dutra Thomé Filho	027.327.347-72	Diretor-presidente	17/1/2003 a 13/4/2005
Tereza C. F. Melo Oliveira	506.898.437-04	Gerente	
Embiara Benicio Filho	422.140.927-49	Supervisor	
Norman Victor Walter Hime	344.225.527-91	Gerente	
Maria Helena Volta Dias	528.979.237-68	Gerente	
Adriano Reis de Carvalho	838.488.517-68	Assist. de Diretor	
Wanderlei Cairo de Oliveira	433.307547-53	Gerente	
Alvaro Luis Pereira Botelho	899.266.507-59	Assist. de Diretor	

NOME	CPF	CARGO	PERÍODO/GESTÃO
Paulo Roberto Almeida Figueiredo	378.777.477-72	Diretor-presidente	14/4/2005 a 3/10/2005
Adriano Reis de Carvalho	838.488.517-68	Assist. de Diretor	
Celso Antonio Guimarães	553.693.247-00	Superintendente	

NOME	CPF	CARGO	PERÍODO/GESTÃO
Othon Luiz Pinheiro da Silva	135.734.037-00	Diretor-presidente	5/10/2005 em curso
Paulo Sérgio Petis Fernandes	100.379.007-06	Dir. Admin.e Finanças	
Adriano Reis de Carvalho	838.488.517-68	Assist. de Diretor	
Maria Helena Volta Dias	528.979.237-68	Gerente	
Embiara Benicio Filho	422.140.927-49	Supervisor	
Antonio Marques de Jesus	025.261.747-91	Assist. de Diretor	
Celso Antonio Guimarães	553.693.247-00	Superintendente	
Paulo Roberto Miguez B. Silva	807.534.007-82	Assist. de Diretor	
Rogerio Cesar Neves Aranha	808.945.187-04	Assist. de Diretor	

52.5.1 Débitos de responsabilidade solidária, decorrentes de repasses financeiros irregulares à CAEFE para pagamento de despesas administrativas no exercício de **2003**:

Responsável:	Flávio Decat de Moura (aprovação do convênio e

	repasse de recursos)
Responsável:	Geraldo César Mota (aprovação do convênio)
Responsável:	Evaldo Césari de Oliveira (aprovação do convênio)
Responsável:	Pedro José Diniz de Figueiredo (aprovação do convênio)
Responsável:	Norman Victor Walter Hime (repasse de recursos)
Data	Valor (em R$)
15/1/2003	931,67

Responsável:	Flávio Decat de Moura (aprovação do convênio e repasse de recursos)
Responsável:	Geraldo César Mota (aprovação do convênio)
Responsável:	Evaldo Césari de Oliveira (aprovação do convênio)
Responsável:	Pedro José Diniz de Figueiredo (aprovação do convênio)
Responsável:	Pedro Cardoso Franco (repasse de recursos)
Data	Valor (em R$)
15/1/2003	15.552,16

Responsável:	Flávio Decat de Moura (aprovação do convênio)
Responsável:	Geraldo César Mota (aprovação do convênio)
Responsável:	Evaldo Césari de Oliveira (aprovação do convênio)
Responsável:	Pedro José Diniz de Figueiredo (aprovação do convênio)
Responsável:	Zieli Dutra Thomé Filho (repasse de recursos)
Responsável:	Tereza C. F. Melo Oliveira (repasse de recursos)
Data	Valor (em R$)
14/2/2003	15.609,79
19/3/2003	15.563,10
15/5/2003	16.441,17
14/7/2003	15.699,37
14/8/2003	15.829,69
15/10/2003	16.636,88
17/11/2003	16.610,66

Responsável:	Flávio Decat de Moura (aprovação do convênio)
Responsável:	Geraldo César Mota (aprovação do convênio)
Responsável:	Evaldo Césari de Oliveira (aprovação do convênio)
Responsável:	Pedro José Diniz de Figueiredo (aprovação do convênio)
Responsável:	Zieli Dutra Thomé Filho (repasse de recursos)
Responsável:	Embiara Benicio Filho (repasse de recursos)
Data	Valor (em R$)
14/2/2003	935,49

Responsável:	Flávio Decat de Moura (aprovação do convênio)
Responsável:	Geraldo César Mota (aprovação do convênio)
Responsável:	Evaldo Césari de Oliveira (aprovação do convênio)
Responsável:	Pedro José Diniz de Figueiredo (aprovação do convênio)
Responsável:	Zieli Dutra Thomé Filho (repasse de recursos)
Responsável:	Norman Victor Walter Hime (repasse de recursos)
Data	Valor (em R$)
19/3/2003	913,06

Responsável:	Flávio Decat de Moura (aprovação do convênio)
Responsável:	Geraldo César Mota (aprovação do convênio)
Responsável:	Evaldo Césari de Oliveira (aprovação do convênio)
Responsável:	Pedro José Diniz de Figueiredo (aprovação do convênio)
Responsável:	Zieli Dutra Thomé Filho (repasse de recursos)
Responsável:	Maria Helena Volta Dias (repasse de recursos)
Data	Valor (em R$)
15/4/2003	891,00
15/4/2003	14.953,18
15/5/2003	938,86
13/6/2003	938,54
14/7/2003	937,90
14/8/2003	939,95
15/9/2003	1.008,00
15/10/2003	1.008,00
17/11/2003	956,31
15/12/2003	1.010,55

Responsável:	Flávio Decat de Moura (aprovação do convênio)
Responsável:	Geraldo César Mota (aprovação do convênio)
Responsável:	Evaldo Césari de Oliveira (aprovação do convênio)
Responsável:	Pedro José Diniz de Figueiredo (aprovação do convênio)
Responsável:	Zieli Dutra Thomé Filho (repasse de recursos)
Responsável:	Adriano Reis de Carvalho (repasse de recursos)
Data	Valor (em R$)
15/5/2003	30.863,66
15/5/2003	46.340,82
15/5/2003	34.482,51
15/5/2003	32.894,50
15/5/2003	58.893,38
15/5/2003	39.575,27
15/5/2003	29.417,60
15/5/2003	37.931,22

15/5/2003	29.239,23
15/5/2003	28.057,29
15/5/2003	30.882,14
15/5/2003	35.653,28
5/6/2003	27.161,89
5/6/2003	25.831,26
5/6/2003	26.154,88
5/6/2003	26.747,94
13/6/2003	15.697,24
17/7/2003	32.671,44
24/7/2003	31.666,35
10/9/2003	32.046,42
24/10/2003	31.072,69
3/12/2003	34.242,40
10/12/2003	60.252,47
15/12/2003	16.713,12

Responsável:	Flávio Decat de Moura (aprovação do convênio)
Responsável:	Geraldo César Mota (aprovação do convênio)
Responsável:	Evaldo Césari de Oliveira (aprovação do convênio)
Responsável:	Pedro José Diniz de Figueiredo (aprovação do convênio)
Responsável:	Zieli Dutra Thomé Filho (repasse de recursos)
Responsável:	Wanderlei Cairo de Oliveira (repasse de recursos)
Data	Valor (em R$)
15/9/2003	17.530,24

52.5.2 Débitos de responsabilidade solidária, decorrentes de repasses financeiros irregulares à CAEFE para pagamento de despesas administrativas no exercício de **2004**:

Responsável:	Flávio Decat de Moura (aprovação do convênio)
Responsável:	Geraldo César Mota (aprovação do convênio)
Responsável:	Evaldo Césari de Oliveira (aprovação do convênio)
Responsável:	Pedro José Diniz de Figueiredo (aprovação do convênio)
Responsável:	Zieli Dutra Thomé Filho (repasse de recursos)
Responsável:	Tereza C. F. Melo Oliveira (repasse de recursos)
Data	Valor (em R$)
19/1/2004	16.715,48
19/2/2004	17.869,82

Responsável:	Flávio Decat de Moura (aprovação do convênio)
Responsável:	Geraldo César Mota (aprovação do convênio)
Responsável:	Evaldo Césari de Oliveira (aprovação do convênio)
Responsável:	Pedro José Diniz de Figueiredo (aprovação do

	convênio)
Responsável:	Zieli Dutra Thomé Filho (repasse de recursos)
Responsável:	Embiara Benicio Filho (repasse de recursos)
Data	Valor (em R$)
19/1/2004	1.008,70

Responsável:	Flávio Decat de Moura (aprovação do convênio)
Responsável:	Geraldo César Mota (aprovação do convênio)
Responsável:	Evaldo Césari de Oliveira (aprovação do convênio)
Responsável:	Pedro José Diniz de Figueiredo (aprovação do convênio)
Responsável:	Zieli Dutra Thomé Filho (repasse de recursos)
Responsável:	Alvaro Luis Pereira Botelho (repasse de recursos)
Data	Valor (em R$)
20/1/2004	47.861,10

Responsável:	Flávio Decat de Moura (aprovação do convênio)
Responsável:	Geraldo César Mota (aprovação do convênio)
Responsável:	Evaldo Césari de Oliveira (aprovação do convênio)
Responsável:	Pedro José Diniz de Figueiredo (aprovação do convênio)
Responsável:	Zieli Dutra Thomé Filho (repasse de recursos)
Responsável:	Adriano Reis de Carvalho (repasse de recursos)
Data	Valor (em R$)
10/2/2004	55.638,61
13/10/2004	59.328,00
13/10/2004	56.982,26
13/10/2004	85.102,15
13/10/2004	61.769,86
13/10/2004	54.845,62
13/10/2004	53.524,03
13/10/2004	68.871,81
13/10/2004	31.158,84
4/112004	56.547,96
26/11/2004	64.950,06
28/12/2004	61.496,15

Responsável:	Flávio Decat de Moura (aprovação do convênio)
Responsável:	Geraldo César Mota (aprovação do convênio)
Responsável:	Evaldo Césari de Oliveira (aprovação do convênio)
Responsável:	Pedro José Diniz de Figueiredo (aprovação do convênio)
Responsável:	Zieli Dutra Thomé Filho (repasse de recursos)
Responsável:	Maria Helena Volta Dias (repasse de recursos)
Data	Valor (em R$)

19/2/2004	1.064,72
13/10/2004	1.315,30

52.5.3 Débitos de responsabilidade solidária, decorrentes de repasses financeiros irregulares à CAEFE para pagamento de despesas com seguro de vida de empregados no exercício de **2004**:

Responsável:	Flávio Decat de Moura (aprovação do convênio)
Responsável:	Geraldo César Mota (aprovação do convênio)
Responsável:	Evaldo Césari de Oliveira (aprovação do convênio)
Responsável:	Pedro José Diniz de Figueiredo (aprovação do convênio)
Responsável:	Zieli Dutra Thomé Filho
Responsável:	Alvaro Luis Pereira Botelho
Data	Valor (em R$)
13/5/2004	407.878,20

Responsável:	Flávio Decat de Moura (aprovação do convênio)
Responsável:	Geraldo César Mota (aprovação do convênio)
Responsável:	Evaldo Césari de Oliveira (aprovação do convênio)
Responsável:	Pedro José Diniz de Figueiredo (aprovação do convênio)
Responsável:	Zieli Dutra Thomé Filho (repasse de recursos)
Responsável:	Adriano Reis de Carvalho (repasse de recursos)
Data	Valor (em R$)
18/6/2004	105.802,42
14/7/2004	105.617,58
24/8/2004	105.266,83
22/10/2004	106.170,18
5/10/2004	109.628,71
25/11/2004	105.210,33
20/12/2004	105.372,11

52.5.4 Débitos de responsabilidade solidária, decorrentes de repasses financeiros irregulares à CAEFE para pagamento de despesas administrativas no exercício de 2005:

Responsável:	Flávio Decat de Moura (aprovação do convênio)
Responsável:	Geraldo César Mota (aprovação do convênio)
Responsável:	Evaldo Césari de Oliveira (aprovação do convênio)
Responsável:	Pedro José Diniz de Figueiredo (aprovação do convênio)
Responsável:	Zieli Dutra Thomé Filho (repasse de recursos)
Responsável:	Alvaro Luis Pereira Botelho (repasse de recursos)
Data	Valor (em R$)
27/1/2005	83.842,70

Responsável:	Flávio Decat de Moura (aprovação do convênio)
Responsável:	Geraldo César Mota (aprovação do convênio)
Responsável:	Evaldo Césari de Oliveira (aprovação do convênio)
Responsável:	Pedro José Diniz de Figueiredo (aprovação do convênio)
Responsável:	Paulo Roberto Almeida Figueiredo (repasse de recursos)
Responsável:	Adriano Reis de Carvalho (repasse de recursos)
Data	Valor (em R$)
8/6/2005	45.062,44
8/6/2005	44.253,12

Responsável:	Flávio Decat de Moura (aprovação do convênio)
Responsável:	Geraldo César Mota (aprovação do convênio)
Responsável:	Evaldo Césari de Oliveira (aprovação do convênio)
Responsável:	Pedro José Diniz de Figueiredo (aprovação do convênio)
Responsável:	Othon Luiz Pinheiro da Silva (repasse de recursos)
Responsável:	Adriano Reis de Carvalho (repasse de recursos)
Data	Valor (em R$)
19/10/2005	146.446,53
25/10/2005	204.645,34
6/12/2005	59.850,78
6/12/2005	49.871,76

Responsável:	Flávio Decat de Moura (aprovação do convênio)
Responsável:	Geraldo César Mota (aprovação do convênio)
Responsável:	Evaldo Césari de Oliveira (aprovação do convênio)
Responsável:	Pedro José Diniz de Figueiredo (aprovação do convênio)
Responsável:	Othon Luiz Pinheiro da Silva (repasse de recursos)
Responsável:	Maria Helena Volta Dias (repasse de recursos)
Data	Valor (em R$)
19/10/2005	5.476,28

Responsável:	Flávio Decat de Moura (aprovação do convênio)
Responsável:	Geraldo César Mota (aprovação do convênio)
Responsável:	Evaldo Césari de Oliveira (aprovação do convênio)
Responsável:	Pedro José Diniz de Figueiredo (aprovação do convênio)
Responsável:	Othon Luiz Pinheiro da Silva (repasse de recursos)

Responsável:	Embiara Benicio Filho (repasse de recursos)
Data	Valor (em R$)
31/10/2005	4.915,50

52.5.5 Débitos de responsabilidade solidária, decorrentes de repasses financeiros irregulares à CAEFE para pagamento de despesas com seguro de vida de empregados no exercício de **2005**:

Responsável:	Flávio Decat de Moura (aprovação do convênio)
Responsável:	Geraldo César Mota (aprovação do convênio)
Responsável:	Evaldo Césari de Oliveira (aprovação do convênio)
Responsável:	Pedro José Diniz de Figueiredo (aprovação do convênio)
Responsável:	Zieli Dutra Thomé Filho (repasse de recursos)
Responsável:	Alvaro Luis Pereira Botelho (repasse de recursos)
Data	Valor (em R$)
26/1/2005	105.284,71

Responsável:	Flávio Decat de Moura (aprovação do convênio)
Responsável:	Geraldo César Mota (aprovação do convênio)
Responsável:	Evaldo Césari de Oliveira (aprovação do convênio)
Responsável:	Pedro José Diniz de Figueiredo (aprovação do convênio)
Responsável:	Zieli Dutra Thomé Filho (repasse de recursos)
Responsável:	Adriano Reis de Carvalho (repasse de recursos)
Data	Valor (em R$)
23/2/2005	105.432,63
22/3/2005	111.285,34

Responsável:	Flávio Decat de Moura (aprovação do convênio)
Responsável:	Geraldo César Mota (aprovação do convênio)
Responsável:	Evaldo Césari de Oliveira (aprovação do convênio)
Responsável:	Pedro José Diniz de Figueiredo (aprovação do convênio)
Responsável:	Paulo Roberto Almeida Figueiredo (repasse de recursos)
Responsável:	Celso Antonio Guimarães (repasse de recursos)
Data	Valor (em R$)
15/4/2005	106.491,44

Responsável:	Flávio Decat de Moura (aprovação do convênio)
Responsável:	Geraldo César Mota (aprovação do convênio)
Responsável:	Evaldo Césari de Oliveira (aprovação do convênio)
Responsável:	Pedro José Diniz de Figueiredo (aprovação do convênio)

Responsável:	Paulo Roberto Almeida Figueiredo (repasse de recursos)
Responsável:	Adriano Reis de Carvalho (repasse de recursos)
Data	Valor (em R$)
18/5/2005	108.775,64
20/6/2005	107.713,38
15/7/2005	107.475,08
26/9/2005	248.281,16

Responsável:	Flávio Decat de Moura (aprovação do convênio e repasse de recursos)
Responsável:	Geraldo César Mota (aprovação do convênio)
Responsável:	Evaldo Césari de Oliveira (aprovação do convênio)
Responsável:	Pedro José Diniz de Figueiredo (aprovação do convênio)
Responsável:	Othon Luiz Pinheiro da Silva (repasse de recursos)
Responsável:	Adriano Reis de Carvalho (repasse de recursos)
Data	Valor (em R$)
30/11/2005	113.157,12
9/11/2005	110.802,08

52.5.6 Débitos de responsabilidade solidária, decorrentes de repasses financeiros irregulares à CAEFE para pagamento de despesas administrativas no exercício de **2006**:

Responsável:	Flávio Decat de Moura (aprovação do convênio e repasse de recursos)
Responsável:	Geraldo César Mota (aprovação do convênio)
Responsável:	Evaldo Césari de Oliveira (aprovação do convênio)
Responsável:	Pedro José Diniz de Figueiredo (aprovação do convênio)
Responsável:	Othon Luiz Pinheiro da Silva (repasse de recursos)
Responsável:	Embiara Benicio Filho (repasse de recursos)
Data	Valor (em R$)
6/1/2006	4.915,50
6/1/2006	9.557,12
12/6/2006	6.909,04
6/9/2006	5.547,22
8/12/2006	5.547,22

Responsável:	Flávio Decat de Moura (aprovação do convênio e repasse de recursos)
Responsável:	Geraldo César Mota (aprovação do convênio)
Responsável:	Evaldo Césari de Oliveira (aprovação do convênio)

Responsável:	Pedro José Diniz de Figueiredo (aprovação do convênio)
Responsável:	Othon Luiz Pinheiro da Silva (repasse de recursos)
Responsável:	Maria Helena Volta Dias (repasse de recursos)
Data	Valor (em R$)
21/3/2006	8.864,34
7/4/2006	3.080,73
11/5/2006	4.574,08
7/8/2006	7.627,37

Responsável:	Flávio Decat de Moura (aprovação do convênio e repasse de recursos)
Responsável:	Geraldo César Mota (aprovação do convênio)
Responsável:	Evaldo Césari de Oliveira (aprovação do convênio)
Responsável:	Pedro José Diniz de Figueiredo (aprovação do convênio)
Responsável:	Othon Luiz Pinheiro da Silva (repasse de recursos)
Responsável:	Adriano Reis de Carvalho (repasse de recursos)
Data	Valor (em R$)
21/3/2006	65.023,74
21/3/2006	106.848,31
10/5/2006	38.413,80
10/5/2006	56.389,42
5/12/2006	50.721,70

Responsável:	Flávio Decat de Moura (aprovação do convênio e repasse de recursos)
Responsável:	Geraldo César Mota (aprovação do convênio)
Responsável:	Evaldo Césari de Oliveira (aprovação do convênio)
Responsável:	Pedro José Diniz de Figueiredo (aprovação do convênio)
Responsável:	Othon Luiz Pinheiro da Silva (repasse de recursos)
Responsável:	Antonio Marques de Jesus (repasse de recursos)
Data	Valor (em R$)
5/6/2006	49.553,87
23/6/2006	48.828,08
31/7/2006	66.217,53
24/8/2006	44.312,08
24/8/2006	5.342,41
11/8/2006	57.155,67
24/8/2006	4.963,80
15/9/2006	34.708,78
29/9/2006	40.137,71
10/11/2006	53.360,22

22/12/2006	43.320,87

Responsável:	Flávio Decat de Moura (aprovação do convênio e repasse de recursos)
Responsável:	Geraldo César Mota (aprovação do convênio)
Responsável:	Evaldo Césari de Oliveira (aprovação do convênio)
Responsável:	Pedro José Diniz de Figueiredo (aprovação do convênio)
Responsável:	Othon Luiz Pinheiro da Silva (repasse de recursos)
Responsável:	Celso Antonio Guimarães (repasse de recursos)
Data	Valor (em R$)
10/7/2006	10.879,23
25/10/2006	5.547,22
14/11/2006	5.547,22

52.5.7 Débitos de responsabilidade solidária, decorrentes de repasses financeiros irregulares à CAEFE para pagamento de despesas com seguro de vida de empregados no exercício de **2006**:

Responsável:	Flávio Decat de Moura (aprovação do convênio e repasse de recursos)
Responsável:	Geraldo César Mota (aprovação do convênio)
Responsável:	Evaldo Césari de Oliveira (aprovação do convênio)
Responsável:	Pedro José Diniz de Figueiredo (aprovação do convênio)
Responsável:	Othon Luiz Pinheiro da Silva (repasse de recursos)
Responsável:	Adriano Reis de Carvalho (repasse de recursos)
Data	Valor (em R$)
8/6/2006	428.386,57
27/9/2006	38.029,27

Responsável:	Flávio Decat de Moura (aprovação do convênio e repasse de recursos)
Responsável:	Geraldo César Mota (aprovação do convênio)
Responsável:	Evaldo Césari de Oliveira (aprovação do convênio)
Responsável:	Pedro José Diniz de Figueiredo (aprovação do convênio)
Responsável:	Othon Luiz Pinheiro da Silva (repasse de recursos)
Responsável:	Antonio Marques de Jesus (repasse de recursos)
Data	Valor (em R$)
21/7/2006	90.441,23
29/8/2006	89.938,00
29/9/2006	218.006,31

29/9/2006	230.740,82
14/11/2006	108.718,01
14/11/2006	108.876,40
28/12/2006	123.646,35

52.5.8 Débitos de responsabilidade solidária, decorrentes da cessão do empregado Francisco Françui Venâncio Braga à CAEFE com ônus para a Eletronuclear, no exercício de **2006**:

Responsável:	Flávio Decat de Moura (aprovação do convênio e repasse de recursos)
Responsável:	Geraldo César Mota (aprovação do convênio)
Responsável:	Evaldo Césari de Oliveira (aprovação do convênio)
Responsável:	Pedro José Diniz de Figueiredo (aprovação do convênio)
Responsável:	Othon Luiz Pinheiro da Silva (repasse de recursos)
Responsável:	Paulo Sérgio Petis Fernandes (repasse de recursos)
Data	Valor (em R$)
30/6/2006	17.406,40
31/7/2006	28.153,07
31/8/2006	29.108,15
30/9/2006	28.629,17
31/10/2006	28.774,24
30/11/2006	30.265,62
31/12/2006	31.672,25
31/12/2006	10.866,37

52.5.9 Débitos de responsabilidade solidária, decorrentes de repasses financeiros irregulares à CAEFE para pagamento de despesas administrativas no exercício de **2007**:

Responsável:	Flávio Decat de Moura (aprovação do convênio e repasse de recursos)
Responsável:	Geraldo César Mota (aprovação do convênio)
Responsável:	Evaldo Césari de Oliveira (aprovação do convênio)
Responsável:	Pedro José Diniz de Figueiredo (aprovação do convênio)
Responsável:	Othon Luiz Pinheiro da Silva (repasse de recursos)
Responsável:	Embiara Benicio Filho (repasse de recursos)
Data	Valor (em R$)
5/1/2007	5.547,22
17/1/2007	5.547,22

Responsável:	Flávio Decat de Moura (aprovação do convênio e

	repasse de recursos)
Responsável:	Geraldo César Mota (aprovação do convênio)
Responsável:	Evaldo Césari de Oliveira (aprovação do convênio)
Responsável:	Pedro José Diniz de Figueiredo (aprovação do convênio)
Responsável:	Othon Luiz Pinheiro da Silva (repasse de recursos)
Responsável:	Paulo Roberto Miguez B. Silva (repasse de recursos)
Data	Valor (em R$)
17/1/2007	49.402,61

52.5.10 Débitos de responsabilidade solidária, decorrentes de repasses financeiros irregulares à CAEFE para pagamento de despesas com seguro de vida de empregados no exercício de **2007**:

Responsável:	Flávio Decat de Moura (aprovação do convênio e repasse de recursos)
Responsável:	Geraldo César Mota (aprovação do convênio)
Responsável:	Evaldo Césari de Oliveira (aprovação do convênio)
Responsável:	Pedro José Diniz de Figueiredo (aprovação do convênio)
Responsável:	Othon Luiz Pinheiro da Silva (repasse de recursos)
Responsável:	Maria Helena Volta Dias (repasse de recursos)
Data	Valor (em R$)
31/1/2007	10.667,28

Responsável:	Flávio Decat de Moura (aprovação do convênio e repasse de recursos)
Responsável:	Geraldo César Mota (aprovação do convênio)
Responsável:	Evaldo Césari de Oliveira (aprovação do convênio)
Responsável:	Pedro José Diniz de Figueiredo (aprovação do convênio)
Responsável:	Othon Luiz Pinheiro da Silva (repasse de recursos)
Responsável:	Antonio Marques de Jesus (repasse de recursos)
Data	Valor (em R$)
25/1/2007	109.042,37
13/9/2007	162.930,57

Responsável:	Flávio Decat de Moura (aprovação do convênio e repasse de recursos)
Responsável:	Geraldo César Mota (aprovação do convênio)
Responsável:	Evaldo Césari de Oliveira (aprovação do convênio)

Responsável:	Pedro José Diniz de Figueiredo (aprovação do convênio)
Responsável:	Othon Luiz Pinheiro da Silva (repasse de recursos)
Responsável:	Adriano Reis de Carvalho (repasse de recursos)
Data	Valor (em R$)
13/3/2007	118.099,40

Responsável:	Flávio Decat de Moura (aprovação do convênio e repasse de recursos)
Responsável:	Geraldo César Mota (aprovação do convênio)
Responsável:	Evaldo Césari de Oliveira (aprovação do convênio)
Responsável:	Pedro José Diniz de Figueiredo (aprovação do convênio)
Responsável:	Othon Luiz Pinheiro da Silva (repasse de recursos)
Responsável:	Celso Antonio Guimarães (repasse de recursos)
Data	Valor (em R$)
10/5/2007	221.359,81

Responsável:	Flávio Decat de Moura (aprovação do convênio e repasse de recursos)
Responsável:	Geraldo César Mota (aprovação do convênio)
Responsável:	Evaldo Césari de Oliveira (aprovação do convênio)
Responsável:	Pedro José Diniz de Figueiredo (aprovação do convênio)
Responsável:	Othon Luiz Pinheiro da Silva (repasse de recursos)
Responsável:	Paulo Roberto Miguez B. Silva (repasse de recursos)
Data	Valor (em R$)
25/6/2007	125.876,63
12/7/2007	121.277,90
15/10/2007	210.174,94
12/12/2007	118.683,17

52.5.11 Débitos de responsabilidade solidária, decorrentes da cessão do empregado Francisco Franqui Venâncio Braga à CAEFE com ônus para a Eletronuclear, no exercício de **2007**:

Responsável:	Flávio Decat de Moura (aprovação do convênio e repasse de recursos)
Responsável:	Geraldo César Mota (aprovação do convênio)
Responsável:	Evaldo Césari de Oliveira (aprovação do convênio)
Responsável:	Pedro José Diniz de Figueiredo (aprovação do convênio)

Responsável:	Othon Luiz Pinheiro da Silva (repasse de recursos)
Responsável:	Paulo Sérgio Petis Fernandes (repasse de recursos)
Data	Valor (em R$)
31/1/2007	22.935,98
28/2/2007	22.396,25
31/3/2007	22.390,70
30/4/2007	22.377,64
31/5/2007	23.270,58
30/6/2007	17.511,61
31/7/2007	20.299,79
31/8/2007	17.663,63
30/9/2007	36.416,39
31/10/2007	18.050,46
30/11/2007	17.893,16
31/12/2007	33.605,12
31/12/2007	18.961,55

52.5.12 Débitos de responsabilidade solidária, decorrentes de repasses financeiros irregulares à CAEFE para pagamento de despesas com seguro de vida de empregados no exercício de **2008**:

Responsável:	Flávio Decat de Moura (aprovação do convênio e repasse de recursos)
Responsável:	Geraldo César Mota (aprovação do convênio)
Responsável:	Evaldo Césari de Oliveira (aprovação do convênio)
Responsável:	Pedro José Diniz de Figueiredo (aprovação do convênio)
Responsável:	Othon Luiz Pinheiro da Silva (repasse de recursos)
Responsável:	Antonio Marques de Jesus (repasse de recursos)
Data	Valor (em R$)
14/1/2008	159.029,56
15/5/2008	449.428,37
4/8/2008	448.250,60
31/10/2008	311.691,22

Responsável:	Flávio Decat de Moura (aprovação do convênio e repasse de recursos)
Responsável:	Geraldo César Mota (aprovação do convênio)
Responsável:	Evaldo Césari de Oliveira (aprovação do convênio)
Responsável:	Pedro José Diniz de Figueiredo (aprovação do convênio)
Responsável:	Othon Luiz Pinheiro da Silva (repasse de recursos)
Responsável:	Paulo Roberto Miguez B. Silva (repasse de

	recursos)
Data	Valor (em R$)
22/2/2008	300.995,93
12/6/2008	113.556,59

Responsável:	Flávio Decat de Moura (aprovação do convênio e repasse de recursos)
Responsável:	Geraldo César Mota (aprovação do convênio)
Responsável:	Evaldo Césari de Oliveira (aprovação do convênio)
Responsável:	Pedro José Diniz de Figueiredo (aprovação do convênio)
Responsável:	Othon Luiz Pinheiro da Silva (repasse de recursos)
Responsável:	Rogerio Cesar Neves Aranha (repasse de recursos)
Data	Valor (em R$)
17/10/2008	160.914,91

52.5.13 Débitos de responsabilidade solidária, decorrentes da cessão do empregado Francisco Françui Venâncio Braga à CAEFE com ônus para a Eletronuclear, no exercício de **2008**:

Responsável:	Flávio Decat de Moura (aprovação do convênio e repasse de recursos)
Responsável:	Geraldo César Mota (aprovação do convênio)
Responsável:	Evaldo Césari de Oliveira (aprovação do convênio)
Responsável:	Pedro José Diniz de Figueiredo (aprovação do convênio)
Responsável:	Othon Luiz Pinheiro da Silva (repasse de recursos)
Responsável:	Paulo Sérgio Petis Fernandes (repasse de recursos)
Data	Valor (em R$)
31/1/2008	17.768,40
29/2/2008	17.768,40
31/3/2008	18.058,44
30/4/2008	17.834,55
31/5/2008	35.667,93
30/6/2008	24.134,43
31/7/2008	25.991,93
31/8/2008	18.901,39
30/9/2008	18.963,91
31/10/2008	18.963,91

52.6 Encaminhar cópia à 9ª Secretaria de Controle Externo da instrução de folhas 122/151, bem como deste despacho e da deliberação que vier a ser adotada, para ciência dos fatos apontados neste

processo, especialmente nos tópicos 5.1 a 5.1.6, 5.4.3, 5.4.4, 47 e 49 da instrução, os quais poderão repercutir no julgamento das contas anuais da empresa relativas ao exercício de 2008, para as quais vigora a previsão do art. 3º, inc. I, e Anexo I, da Decisão Normativa TCU n.º 94/2008;

52.7 Encaminhar cópia à 2ª Secretaria de Controle Externo da instrução de folhas 122/151, bem como deste despacho e da deliberação que vier a ser adotada, para ciência dos fatos apontados neste processo, e avaliação sobre a proposição de procedimento de fiscalização com a finalidade de verificar se vem ocorrendo destinação de recursos do Banco do Brasil S.A. para a Caixa de Assistência dos Funcionários do Banco do Brasil S.A.- CASSI sem suporte na legislação vigente;

52.8 Expedir comunicação ao Tribunal de Contas do Estado de Sergipe acerca da possível ocorrência de destinação infundada de recursos do Banese para a CASSE-Caixa de Assistência dos Empregados do Banese noticiada neste processo, juntando cópia das fls. 4/5 do Anexo 1, para adoção das providências que aquele órgão entender cabíveis.

52.9 Dirigir comunicação à Secretaria de Previdência Complementar - SPC/MPAS, cientificando-a dos indícios apurados nestes autos no sentido de que, após a expedição do Ofício n.º 059/SPC/COJ, de 12/1/2000, que determinou a extinção dos programas assistenciais na Real Grandeza - Fundação de Previdência e Assistência Social em obediência ao disposto no art. 39, § 2º, da Lei n.º 6.435/1977 (revogada pela Lei Complementar n.º 109/2001), em 31/3/2004, a execução dos referidos programas ainda permanecia centralizada na Gerência de Benefícios Sociais daquela entidade, onerando os custos dos planos previdenciários."

É o Relatório.

VOTO

Discute-se nestes autos de monitoramento a regularidade dos repasses efetuados pela Eletrobrás Termonuclear S. A. – Eletronuclear à Caixa de Assistência dos Empregados de Furnas e da Eletronuclear – CAEFE, com amparo em Convênio celebrado entre as partes em 03/9/2002 (fls. 27/31, anexo 4).

Os referidos repasses encontram-se suspensos cautelarmente, em cumprimento ao Acórdão 1225/2008-TCU-Plenário de minha relatoria, em razão dos fortes indícios de ocorrência de infração às disposições do art. 1º do Decreto 99.509/1990, *in verbis*:

Art. 1º Fica vedado aos órgãos e entidades da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, bem assim às empresas públicas, sociedades de economia mista e demais entidades controladas, direta ou indiretamente, pela União, efetuar, em favor de clubes ou outras sociedades civis, de caráter social ou esportivo, inclusive os que congreguem os respectivos servidores ou empregados e seus familiares:

I - contribuições pecuniárias, a qualquer título;

II - despesas de construção, reforma ou manutenção de suas dependências e instalações; e

III - cessão, a título gratuito, de bens móveis e imóveis.

Inicialmente, com o objetivo de melhor situar a análise da matéria, saliento algumas informações, trazidas aos autos pelas partes, acerca da origem dos repasses questionados.

Primeiro, com a cisão de Furnas ocorrida em 1997, a Nuclen, posteriormente denominada Eletronuclear, incorporou parte de suas atividades, ativos e passivos, inclusive direitos e obrigações relativas a seus empregados, conforme art. 229, § 1º da Lei 6.404/76.

Entre as obrigações decorrentes da sucessão, a Nuclen assumiu o custeio dos benefícios previdenciários e assistenciais aos empregados de Furnas que passaram a integrar seu quadro de

pessoal, conforme o Convênio de Adesão celebrado entre Furnas, Nuclen e Real Grandeza – Fundação de Previdência e Assistência Social em 21/05/1997 (fls. 89/98, anexo 4).

Posteriormente, já no exercício de 2000, a Real Grandeza, entidade fechada de previdência privada, instada pela Secretaria de Previdência Complementar/MPAS, deixou de prestar benefícios que não os previdenciários (fl. 126 anexo 4). A Caixa de Assistência dos Empregados de Furnas e da Eletronuclear – CAEFE assumiu, então, esses benefícios.

Em setembro de 2002, a Eletronuclear celebrou convênio com a CAEFE para a administração dos benefícios e serviços assistenciais anteriormente prestados pela Real Grandeza (fls. 157/161, anexo 4). A Eletronuclear ressalta que "...todos os recursos transferidos pela ELETRONUCLEAR à CAEFE sempre foram repassados proporcionalmente **em relação ao número de funcionários transferidos de Furnas**." (grifado no original)

A propósito dessa alegação cabe transcrever o art. 39 do Estatuto Social da Eletronuclear, *in verbis*:

Art. 39. A ELETRONUCLEAR prestará assistência social a seus empregados por meio do NUCLEOS – INSTITUTO DE SEGURIDADE SOCIAL e será co-patrocinadora da REAL GRANDEZA – FUNDAÇÃO DE PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL com relação aos empregados de FURNAS CENTRAIS ELÉTRICAS S. A., em cujos contratos de trabalho se tornou sucessora."(grifei)

Feito esse breve histórico, passo a analisar o primeiro aspecto da questão discutida nos autos, determinante para o deslinde da matéria, qual seja: a alegada vinculação dos recursos repassados à CAEFE às obrigações assumidas pela Eletronuclear em relação aos empregados em cujos contratos de trabalho se tornou sucessora a partir da cisão de Furnas.

O exame dos documentos trazidos aos autos pelas partes, de fato, esclarece que a Eletronuclear, ao suceder Furnas, manteve os benefícios que integravam o patrimônio jurídico dos empregados que foram transferidos para o seu quadro de pessoal. Tal fato é comprovado a partir das disposições do estatuto da Eletronuclear e dos convênios acima mencionados, celebrados com a Real Grandeza e com a CAEFE, bem como do Protocolo Prévio de Cisão, com Incorporação de Ativos e Passivos, vinculados ao Sistema Termonuclear (fls. 84/87, anexo 4).

De outra parte, as normas que restringem a participação das empresas estatais na concessão de benefícios a seus empregados ressalvam os direitos adquiridos, em observância ao art. 5º, XXXVI da Constituição Federal e, no caso de determinarem ajustes, remetem-nos à oportunidade da renovação dos Acordos Coletivos de Trabalho (Resolução nº 9, de 8/10/1996, do Conselho de Coordenação e Controle das Empresas Estatais – CCE). Cabe ressaltar que, à época em que se operou a cisão de Furnas, vigia o art. 1º, § 1º, da Lei nº 8.542/92, que estabelecia que as cláusulas de acordos, convenções ou contratos coletivos de trabalho integravam os contratos individuais de trabalho (posteriormente essa norma foi revogada pela Medida Provisória nº 1.620-38/98).

Consultando-se os acordos coletivos de trabalho das empresas do Grupo Eletrobrás (fls. 177/214) observa-se que são diversos os benefícios oferecidos aos seus empregados, entre os quais se encontram os seguros de vida questionados nos autos.

Sobre esses benefícios, cabe observar que a mencionada Resolução nº 9, de 8/10/1996, do Conselho de Coordenação e Controle das Empresas Estatais – CCE, que limita a concessão de vantagens aos empregados das estatais, respeitados os direitos adquiridos, estabelece algumas exceções. Entre elas, a referida norma admite a participação da empresa no total de gastos com custeio de planos de saúde, seguro de vida e outras vantagens assemelhadas oferecidas, desde que não exceda a 50% (art. 1º, VI). Assim, ante o que consta nos autos, não há que se impugnar as referidas despesas.

Diante do exposto, considero estar caracterizado que os recursos transferidos pela Eletronuclear à CAEFE, inclusive os denominados de despesas administrativas, destinaram-se à manutenção dos benefícios assistenciais assegurados aos empregados transferidos de Furnas, com a cisão dessa empresa, que passaram a integrar o quadro de pessoal da Eletronuclear. Dessa forma, deixo de acolher a proposta da Unidade Técnica no que diz respeito à devolução dos referidos valores pelos gestores da Eletronuclear.

Passo a examinar o segundo aspecto da questão debatida nestes autos, qual seja, a regularidade da intermediação da CAEFE na prestação dos benefícios aos empregados supra referidos e, portanto, da transferência de recursos a essa entidade, mediante Convênio.

Verifica-se com relação à regra insculpida no art. 1º do Decreto 99.509/1990, transcrita no início deste Voto, que ela veio regulamentar a previsão contida na Lei de Diretrizes Orçamentárias de 1990 (art. 16 da Lei 7800/89), que vedava "*a inclusão na lei orçamentária, bem como em suas alterações, de quaisquer recursos da União, inclusive das receitas próprias das entidades e empresas referidas no art. 9º desta Lei, para clubes e associações de servidores ou quaisquer outras entidades congêneres, excetuadas creches e escolas para o atendimento pré-escolar*". Essa disposição vem sendo repetida ao longo dos anos nas leis de diretrizes orçamentárias anuais, como se observa no art. 21, VII, da Lei 12.017/2009 (LDO/2010).

O Decreto 99.509/1990, entretanto, excetua da proibição as despesas com a manutenção de creches e escolas para atendimento pré-escolar (art. 1º, § 1º. "a"); as contribuições para entidades fechadas de previdência privada, desde que regularmente constituídas e em funcionamento até 10 de julho de 1989 (art. 1º, § 1º, "b"); e a cessão gratuita, ou em condições especiais, de imóveis de União destinados a projetos de aproveitamento econômico de interesse nacional que mereçam tal favor (art. 1º, § 1º, "c").

Segundo o art. 1º do Estatuto da CAEFE, aquela entidade "*... é uma sociedade civil de fins assistenciais e não econômicos*", que, tem por objetivo (art. 2º) "*...desenvolver ações voltadas para a preservação da qualidade de vida dos empregados de FURNAS – Centrais Elétricas S. A, Eletrobrás Termonuclear S. A. – ELETRONUCLEAR, Real Grandeza – Fundação de Previdência e Assistência Social e de outros filiados a seu quadro de Associados...*". (fls. 128/150, anexo 4).

Entre as atividades a serem desenvolvidas pela referida sociedade civil, estão previstas, em síntese, no Parágrafo Único do art. 2º de seu Estatuto: representar seus associados, na defesa de seus interesses; contratar serviços profissionais de especialistas; administrar planos de assistência médica, instituídos pelas pessoas jurídicas associadas; instituir ou absorver planos de assistência médico-social; instituir ou intermediar planos de seguros ou neles atuar como estipulante, para atendimento aos associados, a Furnas, Eletronuclear, Real Grandeza, ou outras pessoas jurídicas associadas; instituir ou intermediar programas de auxílios, benefícios sociais e assistenciais.

Como se pode observar das disposições estatutárias acima mencionadas, que esclarecem a natureza e as atividades desenvolvidas pela CAEFE, as transferências àquela entidade não se enquadram nas exceções previstas no § 1º do art. 1º do Decreto 99.509/1990, estando, portanto, sob a incidência da regra geral estabelecida no *caput* do aludido dispositivo. Dessa forma, não há amparo legal para a intermediação da CAEFE na prestação de benefícios aos empregados da Eletronuclear mediante o convênio celebrado.

Assim, considerando que a Eletronuclear, na condição de sociedade de economia mista, integrante da Administração Pública indireta, está submetida ao princípio constitucional da legalidade, e considerando que não há amparo legal para a transferência de recursos à CAEFE para intermediar a concessão de benefícios aos empregados daquela estatal, cabe determinar à Eletronuclear a adoção das medidas necessárias ao exato cumprimento da Lei, conforme previsto no art. 45 da Lei 8.443/92, fazendo cessar as mencionadas transferências.

No que diz respeito ao servidor cedido pela Eletronuclear à CAEFE para ocupar uma de suas diretorias, cabe registrar que a jurisprudência desta Corte de Contas, desde há muito se consolidou no sentido de que a cessão de servidores a pessoas jurídicas de direito privado - incluindo clubes e associações de servidores - só pode ser admitida mediante amparo de legislação específica (consoante entendimento firmado na Sessão de 27.11.91 - Decisão nº 387/91, Ata nº 57/91). Dessa forma, e ante o disposto no Decreto 4.050/2001, não havendo amparo legal para a cessão mencionada, deve ser determinado à Eletronuclear, caso ainda não o tenha feito, providenciar o retorno do empregado cedido e adotar medidas junto à CAEFE para que aquela entidade restitua aos cofres públicos os valores dos salários correspondentes.

Quanto à sugestão da Unidade Técnica a respeito da realização de auditoria na Caixa de Assistência dos Funcionários do Banco do Brasil (CASSI), por sua suposta semelhança com a CAEFE, considerando que aquela é uma empresa de autogestão em saúde, registrada na Agência Nacional de Saúde sob o número 34.665-9, portanto de natureza diversa da CAEFE, e considerando que não há nos autos indícios de irregularidade relativos àquela entidade, deixo de acolher a proposta. De igual modo, diante da falta de elementos a respeito da matéria, deixo de acolher a proposta com relação à CASSE-Caixa de Assistência dos Empregados do Banese.

Face ao exposto, com vênias à Unidade Técnica, Voto por que este Tribunal adote a deliberação que ora submeto à consideração deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 14 de julho de 2010.

RAIMUNDO CARREIRO
Relator

ACÓRDÃO Nº 1901/2010 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 018.241/2008-0.
2. Grupo II – Classe VII – Assunto: Relatório de Monitoramento.
3. Interessados/Responsáveis:
3.1. Interessados: Caixa de Assistência dos Funcionários de Furnas e Eletronuclear - CAEFE (03.972.226/0001-42); Eletrobrás Termonuclear S.A. - Grupo Eletrobras - Mme (42.540.211/0001-67).
3.2. Responsável: Marcus Alexandre Guedes (118.838.528-38).
4. Entidade: Eletrobrás Termonuclear S. A. – Eletronuclear
5. Relator: Ministro Raimundo Carreiro.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade: Secretaria de Controle Externo - RJ (SECEX-RJ).
8. Advogado constituído nos autos: Tathiane Vieira Viggiano Fernandes OAB/DF 27.154, Patrícia Guercio Teixeira OAB/MG 90.459, Marina Hermeto Corrêa OAB/MG 75.173, Francisco de Freitas Ferreira OAB/MG 89.353, Renata Aparecida Ribeiro Felipe OAB/MG 97.826, Érlon André de Matos OAB/MG 103.096, Nayron Souza Russo OAB/MG 106.011, Mariana Barbosa Miraglia OAB/MG 107.162, Cristiano Nascimento e Figueiredo OAB/MG 101.334, Flávia da Cunha Gama OAB/MG 101.817, Fernando Antônio dos Santos Filho OAB/MG 116.302, Cynthia Póvoa de Aragão OAB/DF 22.298, Cristiana Roquete Luscher Castro OAB/SP 282.792; Marcus Alexandre Garcia Neves OAB/RJ 106.115, Wellington Santana de Souza OAB/RJ 117.652, Alfonso Gomes Macias Filho OAB/RJ 35.384, Ana Paula Martuscelli de Oliveira OAB/RJ 114.090, Angela Maria Gomes Langone OAB/RJ 61.158, Augusto Parente Martins dos Santos OAB/RJ 103.364, Basílio Ferreira Rabello Junior OAB/RJ 25.100, Carmélia Castanho OAB/RJ 122.171, Denise Sollami OAB/RJ 54.488, Luamar Angélica Sant'Anna OAB/RJ 116.594, Marcia de Brito Meira OAB/RJ 104.400, Marco Aurélio Dias Aquino OAB/RJ 118.475, Maria Cristina Nascimento Costa OAB/RJ 024.644, Monica Terezinha da Silva OAB/RJ 99.959, Ricardo Cesar Quintella Lioy OAB/RJ 081.986, Ruben Marcelo Silva Ferraz OAB/RJ 105.175, Vanessa Ferreira Medeiros da Silva OAB/RJ 118.274, Antonio Newton Soares de Matos OAB/DF 22.998, Arthur Lima Guedes OAB/DF 18.073, João Geraldo Piquet Carneiro OAB/DF 800-A.

9. Acórdão:
Vistos, relatados e discutidos estes autos que cuidam de monitoramento do Acórdão 1225/2008-TCU-Plenário (TC 022.849/2006-0), por meio do qual, entre outras medidas, este Tribunal determinou, cautelarmente, a suspensão dos repasses de recursos públicos efetuados pela Eletrobrás

Termonuclear S. A. – Eletronuclear em favor da Caixa de Assistência dos Empregados de Furnas e da Eletronuclear – Caefe.

Acórdão os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. determinar à Eletronuclear, com fundamento no art. 45 da Lei 8.443/92, a adoção das medidas necessárias ao exato cumprimento da Lei, mediante a cessação de transferências de recursos financeiros à Caixa de Assistência dos Funcionários de Furnas e Eletronuclear – CAEFE ante a infração ao art. 1º do Decreto 99.509/1990;

9.2. determinar à Eletronuclear que providencie, caso ainda não o tenha feito, o retorno do empregado cedido à CAEFE, adotando as medidas cabíveis para que a CAEFE restitua aos cofres públicos os valores dos salários correspondentes ao período da cessão ocorrida sem amparo legal;

9.3. dar ciência desta deliberação à Caixa de Assistência dos Funcionários de Furnas e Eletronuclear – CAEFE.

9.4. determinar à Secex/RJ que monitore o cumprimento dos itens 9.1. e 9.2.

10. Ata n° 28/2010 – Plenário.

11. Data da Sessão: 4/8/2010 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1901-28/10-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Benjamin Zymler (na Presidência), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro (Relator), José Jorge e José Múcio Monteiro.

13.2. Auditores presentes: Augusto Sherman Cavalcanti (Revisor), Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
na Presidência

(Assinado Eletronicamente)
RAIMUNDO CARREIRO
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO I – CLASSE I– Plenário
TC 011.456/2008-1 [Apensos: TC 008.260/2008-1, TC 025.852/2008-6]
Natureza(s): Embargos de Declaração.
Entidade: Empresa Brasileira de Infra –Estrutura Aeroportuária - Infraero.
Interessado: Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária - Infraero.
Advogado(s): não consta.

SUMÁRIO: EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. REPRESENTAÇÃO. CONCORRÊNCIA 12/DALC/SBPA/2008. ACÓRDÃO 1240/2008-TCU-PLENÁRIO. PEDIDO DE REEXAME. PERDA DE OBJETO. CONHECIMENTO DOS EMBARGOS. INEXISTÊNCIA DA OMISSÃO ALEGADA. NEGATIVA DE PROVIMENTO.

RELATÓRIO

Adoto como Relatório, com fundamento no art. 1º, § 3º, I da Lei 8.443/92, a instrução de fls.55/59, elaborada no âmbito da Serur, a seguir transcrita:

"Trata-se de Embargos de Declaração opostos pela Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária - Infraero em razão do inconformismo com o subitem 9.1 do Acórdão 760/2010 – TCU – Plenário, cujo teor está transcrito abaixo:

'Vistos, relatados e discutidos estes autos que cuidam de Pedido de Reexame interposto pela Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária em face das determinações contidas nos itens 9.2.1 e 9.2.2 do Acórdão 1.240/2008 - TCU - Plenário.

Acordam os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. não conhecer do recurso, com fundamento no § 2º do art. 278 do Regimento Interno/TCU, em razão da perda de seu objeto;

9.2. dar ciência da presente deliberação à recorrente'

HISTÓRICO

2. A deliberação acima transcrita resultou da análise de Pedido de Reexame interposto pela Empresa Brasileira de Infra-Estrutura – Infraero em razão do inconformismo com os itens 9.2.1 e 9.2.2 Acórdão 1.240/2008 – TCU – Plenário (fl. 319, v.1). Este **decisum** foi prolatado no âmbito de representação formulada por empresa licitante, com pedido de suspensão cautelar de certame licitatório, em face de possíveis irregularidades na condução da Concorrência 12/DALC/SBPA/2008, lançada pela Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária - Infraero, visando à construção de terminal de cargas no Aeroporto Internacional de Porto Alegre/RS, a teor da documentação acostada às fls. 1/200 do volume 1 e às fls. 201/278 do volume 2.

3. Os indícios de irregularidades noticiadas pela Unidade Técnica estão a seguir sintetizados:

a) restrição ao número máximo de duas empresas para a admissão de consórcios;

b) restrição ao número máximo de dois atestados de execução de serviços para fins de qualificação técnica;

c) exigência de valor mínimo de capital social para cada empresa interessada, independente de participação em consórcio;

d) ausência de anotação de responsabilidade técnica - ART para o orçamento base;

e) cláusula de reajustamento de preços em desacordo com o art. 55, inciso III, da Lei nº 8.666/1993.

4. Após o regular desenvolvimento do processo foi prolatado o Acórdão contra o qual se insurge o ora recorrente.

5. Deve-se informar que o Edital objeto da representação, está sendo examinado no TC 008.260/2008-1, relativo à construção do Complexo Logístico do Aeroporto de Porto Alegre, Fiscobras 2008, Registro Fiscalis 197/2008, cuja auditoria encontra-se em andamento.

6. A análise do recurso será realizada nos itens que se seguem.

ADMISSIBILIDADE

7. Reitera-se o exame preliminar de admissibilidade (fls. 53/54, anexo 3) suspendendo-se os efeitos do Acórdão 760/2010 – TCU – Plenário, eis que preenchidos os requisitos processuais aplicáveis à espécie. Consoante Despacho de fl. 52, anexo 3, do Ministro-Relator Raimundo Carreiro os presentes autos foram encaminhados a esta Serur para instrução.

MÉRITO

Argumentos

8. O recorrente alega que o subitem 9.1 do Acórdão 760/2010 – TCU – Plenário não guarda congruência com os demais precedentes do TCU e destoa dos princípios que regem a Administração Pública.

9. Alega que quando o Tribunal fala em perda do objeto estaria caracterizada a omissão. Diz que a perda do objeto não tem o condão de afastar a necessidade de uma manifestação clara do Tribunal acerca do tema, pois estas continuam vinculando a Infraero. Além disso, argumenta que, nos termos da Súmula/TCU 222, os subitens 9.2.1 e 9.2.2 do Acórdão 1240/2008 – TCU – Plenário transcendem o caso concreto e vinculam a redação dos editais vindouros. Requer, por conseguinte o pronunciamento do TCU acerca do mérito da matéria submetida a reexame.

10. A despeito da proposta de não conhecimento pela perda de objeto, reconhece que o TCU analisou aspectos do mérito da questão (fl. 95, item 50) e destaca transcrição na qual se demonstra a inconveniência de se adotar uma vedação geral e abstrata (fl. 4/5, deste). Destaca que o TCU reconhece: *"ao administrador público o poder discricionário, para, mediante as peculiaridades do caso concreto, admitir ou não a participação de consórcios na licitação pública."(fl. 5, deste)*

11. Diante da decisão do Tribunal conclui que o número de consórcios pode até determinar a viabilidade ou inviabilidade de os consórcios serem admitidos no certame específico. No caso da Infraero há casos em que consórcios multitudinários atendem a necessidade da administração (ex. contratação de obras de engenharia que demandam conhecimentos multidisciplinares ou execução em regime de complementariedade), mas em outras situações, a multiplicidade de consorciados pode significar a perda de eficiência do consórcio (exemplifica com a hipótese do Acórdão 481/2004 – TCU – Plenário). Na primeira situação, limitar o número de empresas consorciadas comprometeria a eficiência do certame. Transcreve trechos da doutrina do Procurador Lucas Rocha Furtado a respeito da indisponibilidade do interesse público (fl. 8, deste).

12. Lembra que a representação partiu de empresa que almejava constituir um consórcio numericamente grande e a avaliação do TCU deve ser "*cum granu salis*", pois o entendimento favorável à participação de consórcios numericamente ilimitados coloca a Administração entre o cumprimento das formalidades legais e o atendimento do espírito da lei.

13. Diz que se o TCU decidir que a vedação de consórcio ou a limitação do número de empresas em cada consórcio é inadequada ao interesse público apenas em determinado caso específico, para a recorrente isso é perfeitamente admissível. No entanto, considera difícil entender se a vedação for geral e abstrata como ocorreu com o Acórdão 1240 – TCU – Plenário.

14. Assim, entende que essa modulação deve ter como parâmetro o interesse público. Como fundamento menciona o art. 46 do CPC e agrega jurisprudência do STJ (fl. 7, deste).

15. Entende que não deve ter uma vedação linear, geral e abstrata. Alega que a lei permitiu o mais: conferiu ao administrador o dever-poder de permitir ou de proibir a participação de consórcios. Não seria razoável entender-se que a lei não permite o menos, que seria a limitação do número de empresas integrantes dos consórcios (fl. 7, deste).

16. Alega que a omissão com relação ao Acórdão 760/2010 – TCU – Plenário deve ser sanada com o julgamento de mérito do pedido de reexame em face da alegada decisão equivocada constante do Acórdão 1240/2008 – TCU – Plenário, pois ao atender a decisão do TCU, o Administrador Público pode deixar de atender o interesse público.

17. Requer, por fim, o conhecimento e provimento dos embargos a fim de que lhe sejam atribuídos efeitos modificativos e seja sanada a omissão com relação ao Acórdão 760/2010 – TCU – Plenário por meio do julgamento de mérito do pedido de reexame em face do Acórdão 1240/2008 – TCU – Plenário especificamente quanto aos itens 9.2.2, pois não há perda de objeto tendo-se em vista que o Acórdão 1240/2008 – TCU – Plenário continua a produzir efeitos em decorrência da Súmula/TCU 222.

18. Deve-se informar que a Infraero agrega expediente 10/13, anexo 3, no qual reitera considerações já tecidas no recurso e informa que a Superintendência de Licitações e Contratos vem orientando a todos os órgãos de licitação da Empresa que se abstenham de incluir nos editais redação

considerada excludente da participação de empresas por aquele Tribunal de Contas da União, tendo a Gerência de Licitações incluindo a seguinte redação na subalínea "b.1", do subitem 4 – Da participação, nos Editais Padrão (fl. 10, anexo 3):

'Será permitido o consorciamento de empresas nacionais, atendidas as condições previstas no art. 33 da Lei 8.666/93, de 21/6/1993, e aquelas estabelecidas neste Edital"

Análise

19. Como se sabe os embargos de declaração se prestam a corrigir eventuais omissões, contradições ou obscuridades da decisão combatida. A embargante alega que o julgamento do Tribunal considerando a perda do objeto caracterizaria a omissão, pois matérias ventiladas no pedido de reexame não teriam sido analisadas.

20. Consoante se observa do acórdão embargado a perda do objeto ficou caracterizada em função do cumprimento da determinação constante do Acórdão 1240/2008 – TCU – Plenário.

21. A determinação recorrida, em sede de pedido de reexame, e que interessa ao deslinde da questão, foi a seguinte:

"9.2. determinar à Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária que adote providências no sentido de corrigir o edital de Concorrência Infraero nº 12/2008, de modo a eliminar as seguintes irregularidades:

9.2.2. imposição de limite para a admissão de consórcio em função do número de empresas consorciadas, em desrespeito ao que dispõe o art. 33, da Lei nº 8.666, de 1993;

(...)"

22. Informa-se que na documentação de fls. 87/89, anexo 2, houve o encaminhamento do novo edital relativo ao certame estudo e suas respectivas modificações, dentre as quais, destaca-se:

Item 4.1.b.1) "Será permitido o consórcio de empresas nacionais e estrangeiras, atendidas as condições previstas no art. 33 da Lei 8.666/93, de 21/6/1993, e aquelas estabelecidas neste Edital".

23. Assim ficou caracterizada a perda do objeto. A despeito de o TCU possuir espécies recursais próprias regulamentadas por lei, socorre-se da doutrina do direito processual civil ao tratar dos requisitos genéricos de admissibilidade de recursos. A perda do objeto do recurso resulta no não conhecimento da peça recursal por dedução lógica. Se houve a perda do objeto contra o qual recorrer, não há que se falar em recurso. No presente caso, se o recorrente noticia que cumpriu em seus exatos termos a determinação do Tribunal, entendeu-se que houve a perda do objeto contra o qual este iria recorrer. Em verdade a aceitação do recorrente em relação aquilo que lhe foi determinado é incompatível com o direito de recorrer. O Código de Processo Civil em seu art. 503 assim disciplina:

"Art. 503. A parte, que aceitar expressa ou tacitamente a sentença ou a decisão, não poderá recorrer.

Parágrafo único. Considera-se aceitação tácita a prática, sem reserva alguma, de um ato incompatível com a vontade de recorrer."

24. Não há que se falar em omissão, conforme afirma o recorrente. A prejudicialidade do recurso por perda de seu objeto motivou o seu não conhecimento pelo TCU, nos termos do art. 278, § 2º, do RI/TCU.

25. A despeito de o Ministro-Relator Raimundo Carreiro em seu Voto não tecer considerações sobre o mérito do pedido de reexame, justamente porque encampou a tese de perda do objeto (fl. 327, v.1), colacionou, no Relatório fundamentador da sua deliberação, a análise da Unidade Técnica (fl. 321/326, v.1). Nesta, apesar de a proposta principal também ter sido pelo não conhecimento da peça recursal, diante do reconhecimento da perda do objeto, houve também proposta alternativa, caso fosse conhecido o recurso, pela negativa de provimento deste em razão dos elementos meritórios analisados naquela instrução (fls. 90/96, anexo 2).

26. Apenas a título de argumentação serão tecidas algumas considerações a respeito da determinação contida no subitem 9.2.2 do acórdão questionado pelo embargante em seus fundamentos. Naquela oportunidade, o exame casuístico da Concorrência Infraero 12/2008, que teve como parâmetro o objeto da licitação, considerou contraditória a admissão de consorciamento de empresas, o

que tem como fito aumentar a competitividade e, por outro lado, estar presente a limitação do número de empresas consorciadas, o que, frisa-se, não está previsto em lei. Ademais, não houve justificativas razoáveis para a inserção de cláusula potencialmente restritiva. Diante do exposto, não se observa qualquer omissão no julgado condutor da determinação constante do item 9.2.2 do Acórdão 1240/2008 – TCU – Plenário.

27. É fato que as determinações do TCU possuem um comando para o futuro. Podem ter um caráter de generalidade também, como afirma o recorrente. Mas, no caso em análise, como essa se referiu especificamente a um certame "*Concorrência Infraero 12/2008"* entende-se que, ao ser proferida a determinação está presente o seu conteúdo para o futuro, mas não o caráter de generalidade. Se a intenção do Tribunal fosse fazer uma determinação genérica à Infraero para ser aplicada em todos os certames não teria mencionado especificamente que a determinação se destinava à correção do Edital relativo à Concorrência Infraero 12/2008.

28. A Súmula/TCU 222, mencionada pelo embargante, não contém o caráter de transcendência, tampouco acarreta a vinculação da redação contida no subitem 9.2.2 do Acórdão 1240/2008 – TCU – Plenário a outros editais vindouros, conforme afirmado nesta peça recursal. Da leitura da Súmula se abstrai o caráter cogente das decisões do TCU relativas à aplicação de normas gerais de licitação, conforme se vê abaixo:

"SÚMULA 222

As Decisões do Tribunal de Contas da União, relativas à aplicação de normas gerais de licitação, sobre as quais cabe privativamente à União legislar, devem ser acatadas pelos administradores dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios."

29. Diante do exposto, não se observa a existência de qualquer omissão no acórdão embargado. A recorrente maneja os presentes embargos e, no essencial, se presta a rediscutir o mérito de matéria já tratada nos autos o que não é admitido em sede de embargos. Apenas excepcionalmente, a natureza da omissão, contradição ou obscuridade pode ocasionar efeito modificativo no julgado, o que não é a hipótese dos presentes autos. Dessa forma, não deve obter êxito as argumentações da recorrente.

PROPOSTA

30. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) com fundamento no art. 34, § 2º, da Lei 8.443/1992 e no art. 287, § 3º, do RI/TCU, sejam conhecidos os embargos de declaração para, no mérito, negar-lhes provimento, mantendo-se inalterado o Acórdão 760/2010 – TCU – Plenário;

b) dar ciência da deliberação que vier a ser adotada aos interessados."

É o Relatório.

VOTO

Preliminarmente, os presentes embargos de declaração devem ser conhecidos, uma vez que se encontram atendidos os requisitos de admissibilidade previstos para a espécie.

Quanto ao mérito, adoto como razões de decidir a instrução elaborada pela Secretaria de Recursos, transcrita no relatório precedente, e considero não existir a alegada omissão no Acórdão 760/2010-TCU-Plenário, proferido em sede de Pedido de Reexame do Acórdão 1240/2008-TCU-Plenário.

Conforme constou do Acórdão embargado, comprovou-se nos autos que a Infraero cumprira a determinação que lhe havia sido endereçada por meio do Acórdão 1240/2008-TCU-Plenário. Assim, o recurso interposto contra a referida deliberação perdeu o objeto, deixando de ser conhecido por este Tribunal. Não sendo conhecido o recurso, não há que se falar em omissão decorrente da ausência de manifestação do Tribunal acerca das questões de mérito ventiladas.

Diante do exposto, acolho as propostas da Unidade Técnica e Voto por que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto à consideração deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 4 de agosto de 2010.

RAIMUNDO CARREIRO
Relator

ACÓRDÃO Nº 1902/2010 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 011.456/2008-1.
1.1. Apensos: 008.260/2008-1; 025.852/2008-6
2. Grupo I – Classe I – Assunto: Embargos de Declaração
3. Interessado: Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária – Infraero.
4. Entidade: Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária - Infraero.
5. Relator: Ministro Raimundo Carreiro.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade: Serur .
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:
VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam de embargos de declaração opostos pela Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária em face do Acórdão 760/2010 – TCU – Plenário;
ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator, com fundamento no art. 34 da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992, e art. 287 do Regimento Interno do Tribunal, em:
9.1. conhecer dos embargos de declaração uma vez preenchidos os requisitos de admissibilidade exigidos, para, no mérito, rejeitá-los;
9.2. dar ciência à Infraero da presente deliberação, encaminhando-lhe cópia deste Acórdão e do Relatório e do Voto que o fundamentam;
9.3. arquivar os autos.

10. Ata n° 28/2010 – Plenário.
11. Data da Sessão: 4/8/2010 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1902-28/10-P.
13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Benjamin Zymler (na Presidência), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro (Relator), José Jorge e José Múcio Monteiro.
13.2. Auditores presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
na Presidência

(Assinado Eletronicamente)
RAIMUNDO CARREIRO
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO

Procurador-Geral

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário
TC 010.314/2006-5 [Apenso: TC 023.464/2007-8]
Natureza: Representação
Entidade: Companhia Hidroelétrica do São Francisco - Chesf
Interessado: Sindicato Nacional das Empresas de Arquitetura e Engenharia Consultiva - Sinaenco
Advogado constituído nos autos: não consta

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. LICITAÇÃO. CONHECIMENTO. PROCEDÊNCIA. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução de fls. 91/97 – v. p., cuja proposta de encaminhamento teve a anuência dos dirigentes da Secex/PE:

"Trata-se de representação formulada pelo SINAENCO – Sindicato Nacional das Empresas de Arquitetura e Engenharia Consultiva, contra suposta ilegalidade praticada pela Companhia Hidro Elétrica do São Francisco – Chesf na contratação de *"serviços de elaboração de estudo de caracterização e análise socioambiental das linhas de transmissão – LTs 230KV Picos/Tauá e Paraíso/Açu"*, utilizando-se da modalidade de licitação pregão eletrônico, com fundamento na Lei nº 10.520/2002 e no Decreto nº 5.450/2005 (fls. 1/3).

2. Segundo a representante, o objeto do Pregão Eletrônico nº PG-1.92.2006.0660 trata da contratação de serviços de engenharia consultiva, revestidos de natureza predominantemente intelectual, razão porque não caracterizariam serviços comuns, nos termos definidos pelo parágrafo único do art. 1º da Lei nº 10.520/2002.

3. A documentação, inicialmente autuada como Denúncia (fls. 76/80), teve sua natureza processual alterada para Representação, com fundamento no § 1º do art. 113 da Lei nº 8.666/1993, porquanto presentes os requisitos de admissibilidade previstos no art. 237, inciso VII, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, conforme despacho de 20/11/2006, exarado pelo Exmo. Sr. Ministro-Relator Marcos Vinícios Vilaça, no qual determina, entre outras medidas, que a Companhia Hidro Elétrica do São Francisco – Chesf e, se o desejar, a empresa Ingá Engenharia e Consultoria Ltda. apresentem suas contrarrazões à representação oposta pelo SINAENCO – Sindicato Nacional das Empresas de Arquitetura e Engenharia Consultiva (fls. 83/85).

4. Em atenção da diligência promovida por intermédio do Ofício nº 1.026/SECEX-PE, de 30/1/2007 (fls. 88/89), a Companhia Hidro Elétrica do São Francisco – Chesf apresentou cópia integral do processo referente ao Pregão Eletrônico nº PG-1.92.2006.0660, do contrato dele decorrente e da documentação probatória dos pagamentos efetuados, inclusive suas contra-razões à impugnação do SINAENCO – Sindicato Nacional das Empresas de Arquitetura e Engenharia Consultiva (Anexo 1, fls. 2/363). Registre-se, por oportuno, que a empresa Ingá Engenharia e Consultoria Ltda. não fez uso da faculdade de apresentar suas contra-razões, que lhe foi oferecida por intermédio do Ofício nº 030/2007/SECEX-PE (fls. 87 e 90).

5. Da análise dos elementos acostados aos autos extraem-se os seguintes fatos:

5.1 a Chesf instaurou o Pregão Eletrônico nº PG-1.92.2006-0660, com suporte na Especificação Técnica ET-DEMT nº 001/2006, visando à execução de serviços de elaboração de estudos de caracterização e análise socioambiental do Sistema de Transmissão de Energia Elétrica das LTs 230KV Picos/Tauá e Paraíso/Açu (Anexo 1, fls. 11/63);

5.2 o item 4 da Especificação Técnica ET-DEMT nº 001/2006 exigiu a composição de uma equipe de nível superior multidisciplinar e com experiência de estudos ambientais em sistema de transmissão de energia elétrica: engenharia agronômica, ou florestal, e cartográfica, geologia, biologia, economia, sociologia, ou assistência social, e arqueologia (Anexo 1, fls. 11/27);

5.2.1 a exigência de aptidão com limitação de local específico, "em sistema de transmissão de energia elétrica", constante do item 4 da Especificação Técnica ET-DEMT nº 001/2006, pode ser considerada restritiva, haja vista que a formação acadêmica desses profissionais lhes autoriza à elaboração de estudos ambientais no gênero e a lógica de execução desses serviços independe do local onde será executado;

5.2.2 por outro lado, a aquisição de um serviço comum, mediante pregão, apenas requer que a administração especifique o objeto com precisão, suficiência e clareza, deixando a cargo da contratada a execução desse serviço, segundo os padrões de desempenho e qualidade previamente definidos no edital, sem ingerência na composição e experiência da equipe de profissionais disponibilizados pela empresa vencedora, visto que a previsão de exigências específicas para avaliação da capacidade técnica do licitante não se compatibiliza com a agilidade própria do pregão;

5.3 a alínea *c* do item 5 da Especificação Técnica ET-DEMT nº 001/2006, que trata das diretrizes para a execução dos serviços, estabelece que *"a Contratada deverá apresentar um plano de trabalho preliminar 48 horas após a Ordem de Início de Serviço – OS, quando vir participar da 1ª reunião com o Representante Legal da CHESF, descrevendo as atividades que serão desenvolvidas para o objeto dessa Especificação"* (Anexo 1, fls. 11/27); essa exigência contraria a ideia de produção de um serviço comum, especificável por padrões usuais de mercado, independente da aprovação prévia de uma metodologia de execução;

5.4 por sua vez, o item 5 do Anexo 1 da Especificação Técnica ET-DEMT nº 001/2006, prevê a execução de etapas que também não se harmonizam com o conceito de serviço comum (Anexo 1, fls. 11/27):

a) análise ambiental comparativa das alternativas visando à escolha do traçado preferencial, segundo aspectos que definam a sensibilidade ambiental desse traçado (densidade demográfica da zona atravessada, assentamentos populacionais, unidades de conservação e patrimônio natural, áreas agrícolas, tipo de vegetação na área do traçado, cursos d'água, áreas alagadas, erosão atual e potencial do solo e outros aspectos considerados pertinentes);

b) diagnóstico ambiental do traçado selecionado oferecendo informações integradas das áreas de influência, direta e indireta, dos meios físico (clima, geologia, solo, recursos minerais e hídricos), biótico (fauna e flora) e socioeconômico (aspectos demográficos, uso e ocupação do solo, patrimônio histórico, cultural e arqueológico, comunidades indígenas e quilombolas), que permitam a identificação de fatores e áreas de restrição ao projeto de implantação do sistema de transmissão;

c) avaliação dos impactos ambientais com o objetivo de identificar, descrever e prever a magnitude e importância das possíveis alterações do meio ambiente, em decorrência da implantação e operação das linhas de transmissão;

d) programas ambientais, medidas mitigadoras e compensatórias capazes de prevenir, minimizar ou compensar os impactos negativos e potencializar os impactos positivos da implantação do empreendimento;

e) caracterização da qualidade ambiental futura a partir da seleção de indicadores que permitam comparar a qualidade ambiental da área do traçado antes e depois da implantação do empreendimento;

5.4.1 é de mediana clareza que tais serviços não são padronizáveis, ou disponíveis no mercado de forma preconcebida, conforme se depreende da exigência de o licitante vencedor apresentar sua metodologia de trabalho;

5.4.2 ao contrário, esses serviços são de natureza predominantemente intelectual, para cuja execução foi requerida comprovação de aptidão específica na habilitação dos licitantes, e, ainda, carece de parâmetros objetivos de definição dos padrões de desempenho e qualidade pretendidos;

5.5 os pareceres jurídicos produzidos pela Chesf, bem assim os ofícios dirigidos ao Ministério Público Federal (Anexo 1, fls. 356/361 e 371/381), fundamentam o emprego do pregão em três pontos que entendem essenciais:

5.5.1 o SINAENCO, através de sucessivas impugnações, pretenderia vetar o uso do pregão na contratação de serviços de engenharia, por tratar-se de serviço intelectual, proposição que conduziria à conclusão absurda de que os serviços executáveis por outros profissionais de nível superior, porque igualmente intelectuais, não poderiam ser licitados mediante pregão;

5.5.2 o pregão eletrônico seria a modalidade obrigatória de licitação, inclusive para as sociedades de economia mista, devendo a autoridade competente justificar a inviabilidade de sua utilização, exigência que fortalece a tese de que o agente público tem motivos suficientes para escolher tal modalidade como a forma mais eficiente e econômica de contratar a proposta mais vantajosa para a Administração;

5.5.3 os serviços questionados teriam sido considerados comuns pelo corpo técnico da Chesf, com suporte em sua vasta experiência na produção e distribuição de energia elétrica, impondo-se, pois, a utilização do pregão eletrônico com base na seguinte doutrina (Joel de Menezes Niebuhr, Pregão Presencial e Eletrônico, 2ª Edição, 2005, Zênite Editora, p. 49, 50, 53, 55 e 56):

"(...) O agente administrativo, no uso de sua competência discricionária, é quem deve escolher adotar o pregão ou não, analisando o que é mais conveniente para o interesse público.

(...) Bem e serviço comum é o tipo de expressão com fluidez semântica, cujo conceito costuma denominar-se de indeterminado, na medida em que pode variar de acordo com a subjetividade do interlocutor. Quer dizer que o objeto reputado comum para alguém talvez não o seja aos olhos de outrem, sem que se possa, em grande parte dos casos, determinar com precisão científica quem está certo ou quem está errado.

(...) Agrega-se que quem avalia se bem ou serviço é usual ou não no mercado ou em mercado específico são os agentes administrativos, que o farão de conformidade com as suas experiências, suas vivências e suas atividades.

(...) Nesse espaço de imprecisão deve prevalecer a decisão do agente administrativo, que, não se pode supor o contrário, quer o melhor para o interesse público. Até mesmo em decorrência da presunção de legitimidade dos atos administrativos, é imperioso que, nessas situações que admitem grau de subjetividade, a escolha dos agentes administrativos presuma-se correta. Portanto, os órgãos de controle devem respeitar tais escolhas, reputando-as legítimas.

(...) Sob essa perspectiva, propõe-se que todos os bens ou serviços que possam ser licitados através de pregão sem que haja prejuízo no que tange à avaliação de suas qualidades sejam considerados bens e serviços comuns. Noutras palavras, todos os bens que puderem ser licitados adequadamente através da modalidade pregão devem ser considerados comuns."

6. De início, é contra-senso afirmar que não há serviço de engenharia comum, porque todo ele de natureza intelectual. Obviamente, não se pode comparar a predominância intelectual e o grau de complexidade dos serviços de elaboração do projeto de uma hidrelétrica, em relação ao projeto de uma simples residência urbana. Mais absurdo, ainda, concluir pela inviabilidade do pregão na contratação de serviços técnicos de nível superior, porquanto a execução desses serviços também seria de natureza intelectual.

6.1 O Tribunal, em suas primeiras deliberações sobre a matéria, defendeu a vedação do uso da modalidade pregão nas contratações de obras e serviços de engenharia, visto que o art. 5º do Decreto nº 3.555/2000 dispunha, textualmente, sobre a inaplicabilidade do pregão *"às contratações de obras e serviços de engenharia, bem como às locações imobiliárias e alienações em geral, que serão regidas pela legislação geral da Administração"* (Decisão n º 557/2002-TCU – Plenário).

6.2 Após a edição do Decreto nº 5.450/2005, o Tribunal de Contas da União firmou entendimento no sentido acolher a licitação de serviços de engenharia utilizando-se da modalidade pregão, considerando, entre outras razões, que o art. 6º daquele decreto excepcionou o uso do pregão,

apenas, para as contratações de obras de engenharia, locações imobiliárias e alienações em geral (Acórdão nº 331/2006-TCU – Plenário).

6.3 Desde então, a jurisprudência predominante tem evoluído no sentido de adotar o uso da modalidade pregão, preferencialmente eletrônico, nas licitações que visem contratar serviços de engenharia aferíveis por meio de especificações técnicas usuais no mercado e cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos no edital, razão porque a avaliação da complexidade do objeto licitado implica, via de regra, a análise isolada de cada caso concreto.

6.4 A instituição do pregão teve por finalidade dotar o Serviço Público de ferramenta ágil, eficiente e transparente na seleção da proposta mais vantajosa para a Administração, não se prestando, contudo, às contratações que abranjam objeto de natureza complexa, habilitação com exigências específicas para avaliação da capacidade técnica do licitante e segurança dos padrões de desempenho e qualidade dos resultados pretendidos.

6.5 Em princípio, o pregão é a modalidade de licitação preferencial na aquisição de bens e serviços comuns, inclusive de engenharia, consultoria e informática, desde que os padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos no edital, por meio de especificações usuais no mercado, e que a competição seja fundada exclusivamente na proposta de preços, sem aferição da melhor técnica. Atendidos estes pressupostos, sem margem de dúvidas, é facultado ao administrador, no uso da sua competência discricionária, optar pela licitação convencional ou pelo pregão, motivando circunstanciadamente a decisão de não adotar a modalidade pregão. Contudo, restando dúvidas sobre a caracterização da natureza comum do bem ou serviço, a Administração não deve utilizar a modalidade pregão, motivando sua escolha, porquanto a celeridade dos procedimentos que lhes são inerentes reduz a segurança da efetividade dos resultados e limita a ação dos controles interno, externo e social.

6.6 Não deve prosperar a doutrina que incumbe ao administrador público decidir, no uso de ilimitado poder discricionário, se o bem ou serviço é comum. Na realidade, se o agente público entende que a modalidade pregão é mais adequada para contratação de um bem ou serviço, deve demonstrar objetivamente as características que o defina como bem ou serviço comum, dentro da terminologia do mercado que lhe é próprio, fixando, inclusive, os parâmetros de desempenho e qualidade a serem alcançados. Além disso, a definição do objeto, as condições de habilitação e os critérios de aceitabilidade das propostas devem ser precisas, claras e bastantes, de modo a permitir que o pregoeiro, juntamente com a equipe de apoio, possa exercer, a tempo, suas atribuições de verificar e julgar as condições de habilitação e aceitabilidade das propostas, por si mesmo, sem o arrimo dos diversos setores da Administração, como, em regra, acontece na Chesf.

6.7 Por oportuno, colaciona-se os ensinamentos do Professor Marçal Justen Filho (*in* Comentário à Legislação do Pregão Comum e Eletrônico, Editora Dialética):

"O pregão aplica-se como alternativa às modalidades licitatórias contempladas na Lei nº 8.666. Trata-se de modalidade licitatória que se caracteriza pela redução da segurança em prol da Administração Pública. O conceito de bem ou serviço comum pressupõe a existência de um objeto destituído de peculiaridades que demandem indagação sobre a habilitação do fornecedor. A sumariedade do procedimento licitatório dificulta o controle (seja por parte da Administração, seja por órgãos ou pessoas externas à Administração).

Logo, a utilização do pregão deve ser reservada para as hipóteses em que não há controvérsia lógica sobre a configuração de um bem ou serviço comum. Se dúvidas persistirem, tal desaconselhará a adoção da solução do pregão."

.....

"O bem ou serviço é comum quando a Administração não formula exigências específicas para uma contratação determinada, mas se vale dos bens e serviços tais como disponíveis no mercado." (grifei)

6.8 Sobre a matéria o Ministro Benjamin Zymler, no voto condutor do Acórdão nº 296/2007-TCU – Segunda Câmara, assim se pronuncia:

"Ao apreciar a questão, naquela oportunidade, deixei assente que, para precisar o conceito de serviço comum colimado pela Lei n.º 10.520/02, dever-se-ia analisar a estrutura e finalidade do pregão vis-à-vis aos preceitos da licitação na forma definida pela Lei nº 8.666/93. Reforcei também o entendimento de que em situações que fossem necessárias medidas mais cautelosas para segurança do contrato, em razão dos riscos decorrentes de inadimplência da contratada ou da incerteza sobre a caracterização do objeto, deve o gestor preterir o pregão em favor de outras modalidades licitatórias cercadas de maior rigor formal.

Em suma, conforme já me manifestei em outras ocasiões, minha preocupação reside no fato de que no pregão são mitigados os requisitos de participação, vez que a aferição da qualificação do licitante só é procedida no final do certame e apenas em relação à proposta vencedora. O pressuposto é de que os serviços são menos especializados, razão pela qual a fase de habilitação é relativamente simples. De outra forma, a Administração poderia se ver forçada a, frequentemente, desclassificar a proposta de menor preço, se não confirmada a capacidade técnica do fornecedor. Nesse contexto, a lei resguardou a aplicação do pregão aos bens e serviços comuns." (grifei)

6.9 Em representação formulada pela ABCE – Associação Brasileira de Consultores de Engenharia, contra atos praticados pela Companhia Hidro Elétrica do São Francisco - Chesf na condução do Pregão Eletrônico nº PG-1.92.2008.4860, destinado *"execução de serviços de análise das oportunidades, visando oferecer suporte conceitual, metodológico, analítico e operacional para subsidiar a CHESF em suas avaliações estratégicas relativas à implantação de novos empreendimentos de geração e transmissão de energia, de acordo com a Especificação Técnica ET-DE-002/2008"*, o Ministro Benjamin Zymler destaca que:

"7. "Não é possível, dada a conformação do mencionado serviço, classificá-lo como comum. Isso porque não possui padrões de desempenho e qualidade que possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais do mercado, consoante exige o comando contido no parágrafo único do art. 1º da Lei nº 10.520/2003. Na verdade, a descrição desse objeto revela de forma imediata e com clareza seus contornos singulares e a impossibilidade de seja classificado como comum. Entendo, por isso, que a irregularidade apontada pela ABCE - licitação de serviços especializados mediante pregão - restou caracterizada." (grifei)

6.10 Como consequência desse entendimento, ao proferir o Acórdão nº 2.545/2008-TCU – Plenário, o Tribunal de Contas da União adotou a seguinte medida:

"*9.2. com fulcro no art. 45 da Lei nº 8.443/1992, c/c o art. 251 do RI/TCU, assinar prazo de até quinze dias para que a Companhia Hidro Elétrica do São Francisco adote as providências necessárias para o exato cumprimento da lei, anulando o Pregão Eletrônico nº PG-1.92.2008.4860, uma vez que os serviços licitados não se enquadram como serviços comuns, na definição dada pelo parágrafo único do art. 1º da Lei nº 10.520/2002;"*

6.11 Por ocasião do Levantamento de Auditoria realizado na Companhia Hidro Elétrica do São Francisco – Chesf, no âmbito do Fiscobras 2008, constatou-se a instauração do Pregão Eletrônico nº PG-1.92.2007.3540, visando à contratação dos serviços de implantação do Programa de Inventário dos Ecossistemas Aquáticos do Baixo São Francisco, não caracterizados como serviços comuns nos termos do parágrafo único do artigo 1º da Lei nº 10.520/2002.

6.12 O Ministro Marcos Bemquerer Costa ao apreciar esse caso, análogo ao da matéria em exame, se pronunciou no voto condutor do Acórdão nº 1.978/2009-TCU – Plenário, **in verbis**:

"26. Reportando-me novamente ao caso concreto tratado nestes autos, no tocante aos certames em exame (PG-1-92.2006.2470 e PG-1-92.2007.3540), ainda que as dúvidas sobre a complexidade dos serviços a serem prestados e as exigências editalícias efetuadas indiquem que seria mais adequada a utilização de outra modalidade de licitação, considero importante destacar que não houve prejuízos ou consequências negativas em decorrência, exclusivamente, da realização de pregão eletrônico.

27. Nesse sentido, há que se considerar que esses certames foram finalizados e os serviços contratados foram prestados conforme o pactuado, não tendo sido detectadas deficiências na

execução desses ajustes ou, ainda, incompatibilidades entre os preços pagos e os valores praticados no mercado.

28. Dessarte, no que concerne à utilização da modalidade pregão eletrônico nos certames questionados, entendo pertinente efetuar determinação, à Chesf, para que se utilize de licitações na modalidade pregão eletrônico nas contratações de serviços que possam ser enquadrados como comuns, consoante o previsto no artigo 1º, parágrafo único, da Lei n. 10.520/2002, c/c com os artigos 1º, 2º, § 1º, e 5º, parágrafo único, do Decreto n. 5.450/2005." (grifei)

6.13 Naquela oportunidade, o Tribunal de Contas da União, ao rejeitar as razões de justificativa da Administração da Chesf, cominou multas aos responsáveis e decidiu:

"9.7. determinar à Companhia Hidro Elétrica do São Francisco - Chesf que:

9.7.1. abstenha-se de:

9.7.1.1. realizar licitações na modalidade pregão eletrônico para contratações de serviços especializados e complexos, reservando a adoção desse tipo de certame para contratações de serviços que possam ser enquadrados como comuns, consoante o previsto no artigo 1º, parágrafo único, da Lei n. 10.520/2002, c/c com os artigos 1º, 2º, § 1º, e 5º, parágrafo único, do Decreto n. 5.450/2005;"

7. No presente caso, também não foram constatados indícios de dano ao erário ou vícios na execução contratual, em função da modalidade de licitação adotada pela Companhia Hidro Elétrica do São Francisco – Chesf. Ao contrário, o Contrato nº CT-I-92.2006.0660 celebrado com a empresa Ingá Engenharia e Consultoria Ltda., no valor de R$ 132.600,00 (cento e trinta e dois mil e seiscentos reais), foi devidamente encerrado, após o recebimento definitivo do seu objeto e, em tese, proporcionou uma economia de, aproximadamente, 5 % (cinco por cento), em relação ao orçamento estiado pela Chesf, no valor de R$ 138.199,69 (cento e trinta e oito mil, cento e noventa e nove reais e sessenta e nove centavos), com data base em janeiro de 2006 (Anexo 1, fls. 4/8 e 299/319).

7.1 Destarte, torna-se dispensável deliberar sobre a matéria, em razão de idêntica determinação, inclusive multa, formulada pelo Tribunal à Administração da Chesf, nos termos do Acórdão nº 1.978/2009-TCU – Plenário.

7.2 Ademais desse fato, a referida infração, *de per si*, não enseja a aplicação de multa, visto que a prática do ato administrativo inquinado precede os decididos supra e, portanto, não se configura como reincidência no descumprimento de deliberação do Tribunal.

8. Finalmente, cumpre registrar que, acolhendo proposta desta Secretaria, o Exmo. Sr. Ministro Benjamin Zymler determinou apensar aos autos o TC 023.464/2007-8, que trata de idêntica representação contra a Companhia Hidro Elétrica do São Francisco – Chesf, cujos elementos não têm o condão de alterar o mérito do presente feito.

9. Diante do exposto, somos pela remessa do feito ao Gabinete do Exmo. Sr. Ministro-Relator Raimundo Carreiro, propondo a adoção das seguintes medidas:

9.1 conhecer a representação, nos termos do artigo 113, § 1º, da Lei nº 8.666/1993, combinado com o artigo 237, inciso VII, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União para, no mérito, considerá-la procedente;

9.2 dar ciência do inteiro teor do acórdão que vier a ser proferido, inclusive do relatório e voto que o fundamentarem, à Administração da Companhia Hidro Elétrica do São Francisco – Chesf, à representante, SINAENCO – Sindicato Nacional das Empresas de Arquitetura e Engenharia Consultiva e à Procuradoria da República no Estado de Pernambuco;

9.3 arquivar o presente processo."

É o relatório.

VOTO

A presente representação preenche os requisitos de admissibilidade dispostos no artigo 113, § 1º, da Lei nº 8.666/1993, combinado com o artigo 237, inciso VII, do Regimento Interno do Tribunal, razão pela qual a conheço.

2. Discute-se nos autos a possibilidade da execução de *"serviços de elaboração de estudo de caracterização e análise socioambiental das linhas de transmissão – LTs 230KV Picos/Tauá e Paraíso/Açu"* ser caracterizada como serviços comuns, nos termos definidos pelo parágrafo único do art. 1º da Lei nº 10.520/2002.

3. Em caso positivo, a contratação desses serviços poderia se dar mediante pregão. Assim entendeu a Companhia Hidro Elétrica do São Francisco – Chesf ao realizar o Pregão Eletrônico nº PG-1.92.2006.0660. Por outro lado, o representante defende que se trata de uma contratação de serviços de engenharia consultiva, revestidos de natureza predominantemente intelectual, razão porque não caracterizariam serviços comuns e não poderiam ser objeto de licitação na modalidade pregão.

4. A Lei nº 10.520/2002, que instituiu, no âmbito da União, estados, Distrito Federal e municípios, a modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, assim dispõe:

"Art. 1º Para aquisição de bens e serviços comuns, poderá ser adotada a licitação na modalidade de pregão, que será regida por esta Lei.

Parágrafo único. Consideram-se bens e serviços comuns, para os fins e efeitos deste artigo, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado."

5. Consoante exposto no relatório precedente, a unidade técnica considerou que certas exigências contidas na Especificação Técnica ET-DEMT nº 001/2006, que deu suporte ao edital do Pregão Eletrônico nº PG-1.92.2006-0660, vão de encontro à ideia de produção de um serviço comum, especificável por padrões usuais de mercado, visto não serem padronizáveis ou disponíveis no mercado de forma preconcebida, carecendo de parâmetros objetivos de definição dos padrões de desempenho e qualidade pretendidos. No caso concreto, sopesando a complexidade e a especificidade do objeto licitado, entendo não ser possível classificá-lo como serviço comum. Assim, concordo com a avaliação da instrução dos autos e, nesse sentido, a representação em tela pode ser considerada procedente, pois a adoção do pregão eletrônico deve ser reservada para contratações de serviços que possam ser enquadrados como comuns, na forma da lei.

6. No entanto, há que se ressaltar que o Contrato nº CT-I-92.2006.0660, resultante do Pregão Eletrônico nº PG-1.92.2006.0660, celebrado com a empresa Ingá Engenharia e Consultoria Ltda., foi devidamente finalizado e os serviços prestados nos termos pactuados, inexistindo indícios de dano ao erário na sua execução. Vê-se, portanto, que a adoção do pregão eletrônico, no caso concreto, não trouxe prejuízos ou consequências negativas à Administração.

7. Diante desse fato, e considerando que este Tribunal, mediante o Acórdão nº 1.978/2009-TCU-Plenário, já determinou à Chesf que se abstenha de *"realizar licitações na modalidade pregão eletrônico para contratações de serviços especializados e complexos, reservando a adoção desse tipo de certame para contratações de serviços que possam ser enquadrados como comuns, consoante o previsto no artigo 1º, parágrafo único, da Lei nº 10.520/2002, c/c com os artigos 1º, 2º, § 1º, e 5º, parágrafo único, do Decreto nº 5.450/2005",* entendo dispensável a adoção de providências adicionais nesta oportunidade e acolho a proposta da unidade técnica, exceto quanto à remessa dessa deliberação à Procuradoria da República no Estado de Pernambuco, porquanto não vislumbro, no caso concreto, a possível adoção de quaisquer medidas de competência daquele órgão.

Ante o exposto, Voto no sentido de que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto ao Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 4 de agosto de 2010.

RAIMUNDO CARREIRO
Relator

ACÓRDÃO Nº 1903/2010 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 010.314/2006-5.
1.1. Apenso: 023.464/2007-8
2. Grupo I – Classe VII – Assunto: Representação
3. Entidade: Companhia Hidro Elétrica do São Francisco – Chesf
4. Interessado: Sindicato Nacional das Empresas de Arquitetura e Engenharia Consultiva - Sinaenco
5. Relator: Ministro Raimundo Carreiro
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: Secex-PE
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos esses autos de representação formulada pelo Sindicato Nacional das Empresas de Arquitetura e Engenharia Consultiva - Sinaenco em relação à suposta ilegalidade praticada pela Companhia Hidro Elétrica do São Francisco – Chesf na contratação de *"serviços de elaboração de estudo de caracterização e análise socioambiental das linhas de transmissão – LTs 230KV Picos/Tauá e Paraíso/Açu"* mediante o Pregão Eletrônico nº PG-1.92.2006.0660.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. conhecer da representação, nos termos do artigo 113, § 1º, da Lei nº 8.666/1993, combinado com o artigo 237, inciso VII, do Regimento Interno para, no mérito, considerá-la procedente, uma vez que, consoante determinação contida no item 9.7.1.1. do Acórdão nº 1.978/2009-TCU-Plenário, a Companhia Hidro Elétrica do São Francisco – Chesf deve se abster de realizar licitações na modalidade pregão eletrônico para contratações de serviços especializados e complexos, reservando a adoção desse tipo de certame para contratações de serviços que possam ser enquadrados como comuns, de acordo com o art. 1º, parágrafo único, da Lei nº 10.520/2002, c/c os arts. 1º, 2º, § 1º, e 5º, parágrafo único, do Decreto nº 5.450/2005;

9.2. dar ciência deste acórdão, relatório e voto ao interessado, à Companhia Hidro Elétrica do São Francisco – Chesf e à Procuradoria da República no Estado de Pernambuco, em atendimento ao item 3 do Acórdão nº 3461/2007-TCU-2ª Câmara, proferido no TC-023.464/2007-8, apenso ao presente processo;

9.3. arquivar os autos.

10. Ata n° 28/2010 – Plenário.
11. Data da Sessão: 4/8/2010 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1903-28/10-P.
13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Benjamin Zymler (na Presidência), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro (Relator), José Jorge e José Múcio Monteiro.
13.2. Ministro que não participou da votação: Benjamin Zymler.
13.3. Auditores presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
na Presidência

(Assinado Eletronicamente)
RAIMUNDO CARREIRO
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO I – CLASSE I – Plenário
TC-017.897/2007-5 (2 volumes e 5 anexos)
Natureza: Pedido de Reexame
Entidade: Comissão Nacional de Energia Nuclear - Cnen
Interessada: Comissão Nacional de Energia Nuclear - Cnen
Advogado constituído nos autos: não há

SUMÁRIO: AUDITORIA OPERACIONAL NO PROGRAMA NACIONAL DE ATIVIDADES NUCLEARES. AVALIAÇÃO DA ATUAÇÃO DA COMISSÃO NACIONAL DE ENERGIA NUCLEAR - CNEN NA FISCALIZAÇÃO, LICENCIAMENTO, REGULAÇÃO E FOMENTO DO SETOR NUCLEAR. RECOMENDAÇÕES DE CARÁTER CORRETIVO E PREVENTIVO À CNEN. PEDIDO DE REEXAME. ARGUMENTOS CAPAZES DE REFORMAR OS TERMOS DO DECISUM. CONHECIMENTO. PROVIMENTO. ALTERAÇÃO DA REDAÇÃO DE ITENS DO ACÓRDÃO RECORRIDO.

RELATÓRIO

Adoto como Relatório a instrução do Auditor Federal da Secretaria de Recursos, com cujas conclusões manifestaram-se de acordo o Diretor e o Secretário:

"Examina-se Pedido de Reexame às fls. 02/10 do Anexo 5 interposto pela Comissão Nacional de Energia Nuclear (Cnen/MCT), por intermédio de seu procurador ***ex lege****, contra os itens 9.1.3 e 9.1.28 do Acórdão 519/2009 – Plenário (fls. 344/347, v. 1), cujo teor transcreve-se a seguir:*

'ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. com fundamento no art. 150, inciso III, do RI/TCU, recomendar à Comissão Nacional de Energia Nuclear – Cnen que:

(...)

9.1.3. elabore um plano de ações que tenha por finalidade a realização, com a maior brevidade possível, de inspeções em instalações radiativas e de emissão de autorizações de operação que estejam pendentes ou em atraso, tais como as que foram mencionadas no relatório de auditoria da 6ª Secex e no item 27 do Voto condutor deste Acórdão (não há registro da realização de inspeção em 1.051 instalações radiativas; 1.269 dessas instalações funcionam sem Autorização de Operação vigente; não há registro de inspeção em 13 instalações pertencentes à Cnen), encaminhando a este Tribunal, no prazo de 90 dias, a versão final do referido plano de ações, bem como relatório sobre as ações porventura já executadas e sobre os resultados obtidos;

(...)

9.1.28. elabore e encaminhe ao SIPRON [Sistema de Proteção ao Programa Nuclear Brasileiro] estudo sobre a viabilidade jurídica, técnica e administrativa de norma definindo a responsabilidade pela elaboração, execução, supervisão e fiscalização do PEE [Plano de Emergência Externo], de forma que fique claro o papel a ser desempenhado por cada órgão e entidade envolvido no Plano'.

HISTÓRICO

2. Trata-se de Relatório de Auditoria de Natureza Operacional no Programa Nacional de Atividades Nucleares, realizada no período de 18 de junho a 5 de outubro de 2007, com o escopo de

avaliar a atuação da Comissão Nacional de Energia Nuclear – Cnen/MCT como órgão responsável pela regulação e fomento do setor nuclear e verificar a segregação dessas funções, os procedimentos de licenciamento e fiscalização para as instalações nucleares e radiativas, o arcabouço jurídico dessas atividades, assim como o plano de emergência de acidente nucleares para o Complexo Nuclear Almirante Álvaro Alberto – CNAAA. Por meio do Acórdão 431/2007, o Plenário do Tribunal de Contas da União aprovou a inclusão da auditoria no Plano de Fiscalizações relativo a 2007.

3. A Cnen é responsável pela regulação, licenciamento e fiscalização das instalações nucleares e radiativas em operação no país. Além do que, atua no fomento, desenvolvimento, produção e realização de pesquisas no setor nuclear, exercendo o monopólio nuclear atribuído exclusivamente à União pelos arts. 21, inciso XXIII, e 177 da Constituição Federal. A Cnen, atualmente vinculada ao Ministério de Ciência e Tecnologia, é uma autarquia federal criada ainda na década de 50.

4. No tocante às recomendações objeto do presente recurso, é válido trazer à baila os fundamentos da decisão recorrida consignados no voto do Relator ***a quo****, bem como em seu Relatório.*

5. Em primeiro lugar, quanto ao item 9.1.3 do Acórdão recorrido, destacam-se os seguintes trechos, constantes do aludido voto:

'27. O relatório de auditoria traz informações que são, no mínimo, preocupantes:

- não há registro da realização de inspeção em 1.051 instalações radiativas, ou seja, em 45% do total de instalações em atividade;

- de um total de 2.350 instalações radiativas, 1.269 funcionam sem Autorização de Operação vigente, o que significa que 54% dessas instalações funcionam irregularmente;

- dentre as 17 instalações radiativas pertencentes à Cnen, não havia registro de inspeção em nada menos que 13 instalações.

28. O gerente responsável pela CGMI esclareceu que a maior parte das instalações que funcionam sem autorização ou licença são consideradas de baixo risco de emergências radiológicas. De fato, se consideradas apenas as instalações radiativas de radioterapia, que são de maior risco, somente 14% estariam funcionando irregularmente. Apesar desses esclarecimentos, constata-se que as inspeções regulatórias vêm sendo realizadas em número insuficiente, que a maior parte das instalações radiativas da própria Cnen não vêm sendo inspecionadas na periodicidade determinada pelos normativos, que as instalações radiativas que funcionam há muito tempo com Autorizações de Operação vencidas não são identificadas como prioridades no programa anual de inspeção e que a realização de inspeção regulatória, conforme normativos atualmente vigentes, não é requisito para renovação de Autorizações de Operação. Sendo assim, parecem-me apropriadas as recomendações contidas no item 8, I, letras 'k', 'l' e 'm'. Além disso, diante dos riscos resultantes da falta de inspeções em diversas instalações radiativas, entendo que se deva recomendar a elaboração de plano de ações com vistas a solucionar tais pendências com a maior brevidade possível'.

6. Em relação ao item 9.1.28, merece relevo os seguintes excertos extraídos do Relatório do Auditor Augusto Sherman Cavalcanti:

'5.74 A ausência de controles e a atuação do SIPRON comprometem a definição de responsabilidades na execução do PEE, o que pode interferir negativamente na segurança da população.

5.75 O SIPRON foi criado pelo Decreto-lei n.º 1.809, de 7 de outubro de 1990, e regulamentado pelo Decreto n.º 2.210, de 22 de abril de 1997. Foram estabelecidos como objetivos do SIPRON assegurar o planejamento integrado e coordenar a ação conjunta e a execução continuada de providências que visem a atender às necessidades de segurança das atividades, das instalações e dos projetos nucleares brasileiros, particularmente do pessoal neles empregados, bem como da população e do meio ambiente com eles relacionados.

5.76 O SIPRON é composto por um Órgão Central que é o Ministério da Ciência e Tecnologia - MCT; por Órgãos de Coordenação setorial que são a Cnen, a Secretaria de Segurança e Saúde no Trabalho, do Ministério do Trabalho e Emprego, a Agência Brasileira de Inteligência, a Secretaria Especial de Políticas Regionais, do Ministério do Planejamento e Orçamento, o Instituto Brasileiro do

Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis –Ibama e o Sistema Nacional de Defesa Civil - SINDEC e por Órgãos de Execução Seccional que são a INB e a ETN.

(...)

5.83 Verificou-se também que a execução do PEE fica sob a responsabilidade da Defesa Civil do Estado do Rio de Janeiro, não havendo nenhum tipo de fiscalização por parte de um órgão ou entidade federal, que neste caso entende-se que deveria ser a Cnen, a fim de verificar se o PEE está de acordo com todas as normas de segurança internacionais.

(...)

5.86 Observou-se, ainda, que o fato da defesa civil estadual ser responsável pelo plano de emergência de uma central nuclear, sem a existência de uma fiscalização superior, pode comprometer a elaboração e execução das ações de emergência. A exploração da energia nuclear no Brasil é competência exclusiva da União, conforme determina o art. 21, XXIII, da Constituição Federal, sendo o plano de emergência da CNAAA uma questão de segurança nacional. Dessa forma, mesmo havendo a necessidade de execução do PEE por órgãos e entidades federais, estaduais e municipais, em conjunto, faz-se necessária a existência de um órgão federal que exerça a supervisão.

(...)

5.90 Ademais, registra-se que o SIPRON não possui poder regulamentar, decisório ou fiscalizatório, tratando-se de uma câmara de discussão, onde as diversas autoridades que o compõem podem opinar sobre a segurança nuclear. Segundo as autoridades do Órgão Central, essa atuação do Sistema tem contribuído para a indefinição das responsabilidades no PEE. Assim, a transferência do SIPRON para a estrutura da Presidência da República daria maior poder ao Sistema, podendo torná-lo mais presente e efetivo na questão nuclear.

5.91 Pode-se concluir que os problemas apontados se devem principalmente à falta de priorização do PEE pelo governo federal e à inexistência de normas definindo as responsabilidades relacionadas ao Plano.

5.92 As falhas apontadas podem ocasionar ineficiência no momento da execução das ações do PEE devido à indefinição de forma clara e objetiva das responsabilidades relacionadas ao Plano.

5.93 Diante dos fatos expostos, sugere-se recomendar à Cnen que elabore estudo com vistas a verificar a viabilidade jurídica, técnica e administrativa de confecção de norma definindo a responsabilidade pela elaboração, execução, supervisão e fiscalização do PEE, de forma que fique claro o papel a ser desempenhado por cada órgão e entidade envolvido no Plano.

5.94 Sugere-se, ainda, recomendar ao Ministério da Ciência e Tecnologia, ao Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão e ao Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República que tomem as providências necessárias para agilizar o processo de transferência do SIPRON para a estrutura do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República.

5.95 Com as recomendações propostas, espera-se colaborar para definição de responsabilidades no PEE e para a ampliação da atuação do SIPRON, de forma a torná-lo mais efetivo e compatível com a sua competência legal'.

ADMISSIBILIDADE

7. Reitera-se o exame preliminar de admissibilidade (fls. 18/19, Anexo 5), ratificado à fl. 21 deste Anexo pelo Exmo. Ministro-Relator José Jorge, que concluiu pelo conhecimento do recurso, suspendendo-se os efeitos dos itens 9.1.3 e 9.1.28 do Acórdão 519/2009 – Plenário, eis que preenchidos os requisitos processuais aplicáveis à espécie.

MÉRITO

Item 9.1.3 do Acórdão recorrido

8. ***Argumento.*** *Redargui que, embora pretenda apresentar plano de inspeções em instalações radiativas, a Cnen entende que não cabe cumprir a recomendação nele constante nos seus exatos termos.*

9. No que tange ao plano de emissão de autorizações, ressalta que não há qualquer atraso neste sentido por parte da Cnen. Defende que o processo depende de requerimento do interessado e da demonstração do cumprimento das exigências técnicas de segurança nuclear. Desse modo, entende que a regularização de eventuais instalações que estejam operando sem autorização não depende de um plano de ações do Cnen.

10. Obtempera que o plano de ações não pode pautar-se nos números referidos pela equipe de auditoria, por não espelharem a realidade das instalações operando sem autorização. Segunda alega, na base de dados de que se valeu a equipe de auditoria, constam como instalações ativas todas aquelas em que, em algum momento, foi expedida autorização de operação e, embora vencida, o operador não requereu a sua baixa para o descomissionamento formal da instalação, tendo em vista que tal procedimento é fato gerador da taxa de licenciamento – TLC, conforme dispõe o art. 2º, III, da Lei n.º 9.765/1998. Desta forma, considera que a necessidade de pagamento da referida taxa desestimula a baixa formal das instalações radiativas.

11. Aduz que a interpretação equivocada da base de dados deu origem ao equivocado percentual de 54% das instalações funcionando irregularmente. Com efeito, informa que, para evitar problemas similares no futuro, a Cnen tomará providências para alterar o critério de classificação de instalações ativas no sistema de forma a excluir aquelas que não tenham sido pedido a baixa formal, mas que efetivamente não se encontram em atividade.

12. Discorre, à fl. 49 deste Anexo, que os erros apontados no referido sistema já foram resolvidos. Informa também que os quantitativos ora combatidos repercutiram de forma negativa junto aos órgãos da imprensa, Ministério Público Federal, Defensoria Pública da União, Câmara dos Deputados e Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, gerando uma infundada sensação de insegurança radiológica na sociedade.

13. Relata que a Cnen, seguindo padrões internacionais, não realiza inspeções ordinárias em instalações de baixo risco, que, em muitos países, sequer são autorizadas por autoridade reguladora, uma vez que não apresentam risco significativo. Somente são inspecionadas em caso de denúncia ou por solicitação de outro órgão público.

14. Assevera, portanto, que somente as instalações de alto e médio risco são inspecionadas conforme programação de inspeções, elaborada nos termos da Instrução Normativa DRS n. 7, de setembro de 2002, em consonância com as recomendações da Agência Internacional de Energia Atômica – AIEA, expedidas no ***Safety Series n. 102.***

15. Requer, por fim, que esta Corte de Contas reexamine a recomendação em epígrafe para dela excluir os números apresentados, que não correspondem a instalações que devam constar do plano de inspeções rotineiras e que não refletem a realidade de eventuais instalações que estejam efetivamente operando sem autorização, bem como excluir da recomendação a elaboração de plano de ações para autorizações em atraso, porquanto não haveria atraso nesta atividade.

16. ***Análise.*** *Os argumentos apresentados pelo recorrente demonstram a possibilidade de equívoco nos quantitativos expressos no bojo do item 9.1.3 do v. Acórdão, apesar de não terem sido informados os valores reais. Tal fato decorre de falha na base de dados utilizada pela equipe de auditoria, pois, ao calcular o percentual de instalações radiativas que estariam funcionando irregularmente – 54%, foram contabilizadas aquelas que não estavam mais em efetiva atividade, com autorização operacional vencida, pendentes apenas de baixa formal para serem excluídas dos registros do Cnen.*

17. É plausível também o argumento de que parte das instalações que funcionam sem autorização ou licença é considerada de baixo risco, razão por que não são inspecionadas. Tal fato foi observado pelo Relator em seu voto quando assim se manifestou: 'De fato, se consideradas apenas as instalações radiativas de radioterapia, que são de maior risco, somente 14% estariam funcionando irregularmente'.

18. No tocante à existência de atraso no processo de autorização operacional, o recorrente se limita a negar tal possibilidade. Nesse passo, considerando que a equipe de auditoria, constatou, com

base no documento de fls. 35/126 (Anexo 3), que diversas empresas possuem instalações radiativas em atividade sem a referida autorização, é lícito concluir que sua emissão está pendente ou em atraso.

19. Em arremate, considerando que o recorrente não se opõe totalmente à recomendação constante do item 9.1.3, propomos que seja alterada sua redação de modo a excluir os quantitativos lá mencionados.

Item 9.1.28 do Acórdão recorrido

20. ***Argumento.*** *Pondera que a recomendação em vértice não trata de segurança nuclear e transcende as competências legais e funcionais da Cnen no âmbito do Sistema de Proteção ao Programa Nuclear Brasileiro (SIPRON), plasmadas no art. 8º do Decreto n.º 2.210/1997. Aponta que tal recomendação é tão abrangente que, caso fosse cumprida a risca, a Cnen estaria substituindo o órgão Central do SIPRON, na sua função de coordenar os vários órgãos federais, estaduais e municipais envolvidos com o Plano de Emergência.*

21. Entende, portanto, que a recomendação do item 9.1.28 do Acórdão recorrido deveria ser encaminhada ao órgão Central do SIPRON.

22. ***Análise.*** *De início, cabe esclarecer que, nos casos de acidentes nucleares, considera-se uma área situada dentro dos limites de um círculo de 15 km de raio, cujo centro é o reator da Usina de Angra I, a qual é dividida em regiões concêntricas: as zonas de planejamento de emergência – ZPE. Existem as ZPE3, ZPE5, ZPE10 e ZPE 15, localizadas, respectivamente, nos raios de 3 km, 5 km, 10 km e 15 km do centro do reator da Usina de Angra I.*

23. Enquanto o Plano de Emergência Local (PEL) é elaborado pela Eletronuclear (ETN), o Plano de Emergência Externo - PEE é de responsabilidade da Defesa Civil do Rio de Janeiro, abrangendo as ZPEs 3, 5, 10 e 15 que não sejam área de propriedade da ETN. Assim como o PEL, o PEE prevê medidas de evacuação, abrigagem e profilaxia, inclusive de caráter preventivo.

24. Constatou a equipe de auditoria que não há nenhum tipo de fiscalização por parte de um órgão ou entidade federal na execução do PEE, entendendo ser da Cnen tal competência, a fim de verificar se o PEE está de acordo com todas as normas de segurança internacionais. Em função desse entendimento, foi realizada a recomendação constante do item 9.1.28 do v. Acórdão, dirigida ao Cnen.

25. Com as devidas vênias, merece reparo tal decisão.

26. O SIPRON, criado pelo Decreto-lei n.º 1.809, de 7 de outubro de 1990, e regulamentado pelo Decreto n.º 2.210, de 22 de abril de 1997, tem como objetivos assegurar o planejamento integrado e coordenar a ação conjunta e a execução continuada de providências que visem a atender às necessidades de segurança das atividades, das instalações e dos projetos nucleares brasileiros, particularmente do pessoal neles empregados, bem como da população e do meio ambiente com eles relacionados.

27. Inicialmente, o Órgão Central do SIPRON era a Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, consoante o art. 3º, inciso I, do Decreto n.º 2.210/1997, cujas competências são atualmente do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, por força do Decreto n.º 6.931/2009 que estabelece, em seu art. 1º, § 1º, inciso V do Anexo I, sua competência para exercer as atividades de Órgão Central do SIPRON (fl. 35, Anexo 5).

28. Com efeito, propõe-se reformar o Acórdão recorrido de maneira a dirigir a recomendação constante do item 9.1.28 ao Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, uma vez que a Cnen é apenas um dos órgãos de coordenação setorial do SIPRON, conforme o art. 3º, inciso II, do Decreto n.º 2.210/1997.

Demais itens do Acórdão 519/2009 – Plenário

29. ***Argumento.*** *O recorrente discorre, às fls. 03/05, acerca das ações empreendidas com vistas a dar cumprimento às outras recomendações deste Tribunal, exaradas no Acórdão recorrido. Com o mesmo objetivo, encaminhou os documentos de fls. 45/150.*

30. A Eletrobrás Termonuclear S.A. e a Fundação Eletronuclear de Assistência Médica encaminharam também os documentos de fls. 360/393 (v.1), em que tecem comentários acerca de diversos itens do v. Acórdão.

31. O Órgão Central do SIPRON informa às fls. 23/39 as providências adotadas de modo a cumprir as recomendações que lhe foram dirigidas.

32. ***Análise.*** *Considerando que os documentos apresentados visam tão somente a informar as providências adotadas para dar cumprimento às recomendações constantes do Acórdão 519/2009 – Plenário, deve-se submetê-los à apreciação da 6ª Secex para subsidiar eventual acompanhamento nesse sentido.*

CONCLUSÃO

33. Os argumentos apresentados na peça recursal em análise demonstram a existência de ***error in judicando*** *nos itens 9.1.3 e 9.1.28 do Acórdão 519/2009 – Plenário. Quanto ao primeiro, propõe-se excluir os quantitativos expressos em seu bojo, em que pese não terem sido informados os quantitativos reais. No que tange ao segundo, a proposta é pela sua exclusão do rol de recomendações à Cnen (item 9.1), com vistas á redirecioná-la ao Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, por força do art. 1º, § 1º, inciso V do Anexo I do Decreto n.º 6.931/2009, alterando-se, portanto, a redação dos itens 9.5 e 9.6, bem como criando-se o item 9.7, cujas redações transcrevem-se a seguir:*

'9.5. recomendar ao Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, com fulcro no art. 250, inciso III, do RI/TCU, que elabore e encaminhe ao SIPRON estudo sobre a viabilidade jurídica, técnica e administrativa de norma definindo a responsabilidade pela elaboração, execução, supervisão e fiscalização do PEE, de forma que fique claro o papel a ser desempenhado por cada órgão e entidade envolvidos no Plano;

9.6. determinar à Cnen, com fulcro no art. 250, inciso II, do RI/TCU, que elabore, no prazo de 90 dias, minuta de Regimento Interno a ser aprovada pelo Ministério de Ciência e Tecnologia, vez que o prazo para essa providência, estipulado pelo art. 4º do Decreto n.º 5.667/2006, está esgotado; e

9.7. encaminhar cópias deste acórdão, do relatório e voto que o fundamentam e do relatório de auditoria em exame aos seguintes destinatários: a) Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável da Câmara dos Deputados; b) Comissão Nacional de Energia Nuclear - Cnen; c) Eletrobrás Termonuclear S.A. - Eletronuclear; d) Sistema de Proteção ao Programa Nuclear Brasileiro - SIPRON; e) Ministério de Ciência e Tecnologia – MCT; f) Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República'.

34. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) conhecer do presente recurso como Pedido de Reexame, nos termos do art. 48, ***caput****, da Lei n.º 8.443/1992, para, no mérito, dar-lhe provimento, de modo a:*

a.1) alterar a redação do item 9.1.3 do Acórdão 519/2009 – Plenário para o seguinte:

'9.1.3. elabore um plano de ações que tenha por finalidade a realização, com a maior brevidade possível, de inspeções em instalações radiativas e de emissão de autorizações de operação que estejam pendentes ou em atraso, tais como as que foram mencionadas no relatório de auditoria da 6ª Secex e no item 27 do Voto condutor deste Acórdão, encaminhando a este Tribunal, no prazo de 90 dias, a versão final do referido plano de ações, bem como relatório sobre as ações porventura já executadas e sobre os resultados obtidos'.

a.2) excluir o item 9.1.28 do Acórdão 519/2009 – Plenário do rol de recomendações à Cnen (item 9.1), com vistas a redirecioná-la ao Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, alterando-se, portanto, a redação dos itens 9.5 e 9.6, bem como criando-se o item 9.7, cujas redações transcrevem-se a seguir:

'9.5. recomendar ao Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, com fulcro no art. 250, inciso III, do RI/TCU, que elabore e encaminhe ao SIPRON estudo sobre a viabilidade jurídica, técnica e administrativa de norma definindo a responsabilidade pela elaboração,

execução, supervisão e fiscalização do PEE, de forma que fique claro o papel a ser desempenhado por cada órgão e entidade envolvido no Plano;

9.6. determinar à Cnen, com fulcro no art. 250, inciso II, do RI/TCU, que elabore, no prazo de 90 dias, minuta de Regimento Interno a ser aprovada pelo Ministério de Ciência e Tecnologia, vez que o prazo para essa providência, estipulado pelo art. 4º do Decreto n.º 5.667/2006, está esgotado; e

9.7. encaminhar cópias deste acórdão, do relatório e voto que o fundamentam e do relatório de auditoria em exame aos seguintes destinatários: a) Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável da Câmara dos Deputados; b) Comissão Nacional de Energia Nuclear - Cnen; c) Eletrobrás Termonuclear S.A. - Eletronuclear; d) Sistema de Proteção ao Programa Nuclear Brasileiro - SIPRON; e) Ministério de Ciência e Tecnologia – MCT; f) Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República'.

b) encaminhar cópia do Pedido de Reexame, bem como dos documentos de fls. 360/393 (v.1), 23/39 (Anexo 5) e 45/150 (Anexo 5) à 6ª Secex de modo a subsidiar eventual acompanhamento das recomendações exaradas no bojo do Acórdão 519/2009 – Plenário; e

c) dar ciência da deliberação a ser proferida ao recorrente, encaminhando-lhe cópia do Acórdão, bem como do Relatório e Voto que o fundamentam".

É o Relatório.

VOTO

De início, entendo que o presente Pedido de Reexame pode ser conhecido, uma vez preenchidos os requisitos de admissibilidade que regem a espécie.

2. No tocante ao mérito, observo que a recorrente insurgiu-se contra os itens 9.1.3 e 9.1.28 do Acórdão 519/2009-Plenário.

3. O item 9.1.3 trata de recomendação encaminhada à Comissão Nacional de Energia Nuclear – Cnen, nos seguintes termos, **verbis**:

"9.1.3. elabore um plano de ações que tenha por finalidade a realização, com a maior brevidade possível, de inspeções em instalações radiativas e de emissão de autorizações de operação que estejam pendentes ou em atraso, tais como as que foram mencionadas no relatório de auditoria da 6ª Secex e no item 27 do Voto condutor deste Acórdão (não há registro da realização de inspeção em 1.051 instalações radiativas; 1.269 dessas instalações funcionam sem Autorização de Operação vigente; não há registro de inspeção em 13 instalações pertencentes à Cnen), encaminhando a este Tribunal, no prazo de 90 dias, a versão final do referido plano de ações, bem como relatório sobre as ações porventura já executadas e sobre os resultados obtidos".

4. Segundo a Cnen, os quantitativos indicados não correspondem à realidade dos fatos e originaram-se de análise equivocada da unidade técnica que atuou originalmente no processo. Nada obstante a recorrente não informar quais seriam os valores corretos, entendo, na mesma linha dos pareceres, que se deva proceder a supressão de tais quantitativos, até porque tal procedimento em nada altera a essência da recomendação. No que diz respeito à alegada inexistência de atraso no processo de autorização operacional, cumpre destacar que a equipe encarregada da fiscalização constatou que diversas empresas possuem instalações radiativas em atividade sem a mencionada autorização, sendo procedente a conclusão de que a emissão de tal documento estaria pendente ou em atraso.

5. Já o item 9.1.28 da deliberação recorrida refere-se à seguinte recomendação:

"9.1.28. elabore e encaminhe ao SIPRON [Sistema de Proteção ao Programa Nuclear Brasileiro] estudo sobre a viabilidade jurídica, técnica e administrativa de norma definindo a responsabilidade pela elaboração, execução, supervisão e fiscalização do PEE [Plano de Emergência Externo], de forma que fique claro o papel a ser desempenhado por cada órgão e entidade envolvido no Plano".

6. Consoante destacado na instrução, mediante o Decreto n.º 6.931/2009, ficou estabelecida a competência do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República para exercer as atividades de Órgão Central do SIPRON. Nesse sentido, afigura-se-me pertinente a proposição de reformar o acórdão recorrido, com vistas a redirecionar àquele Gabinete a recomendação supra. Contudo, entendo mais adequado criar novo item para abrigar a recomendação, sem renumerar os demais.

7. Com essas considerações, acolho os pareceres por seus lídimos fundamentos e VOTO por que seja adotado o Acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 04 de agosto de 2010.

JOSÉ JORGE
Relator

VOTO REVISOR

Cuidam os autos, originalmente, de Relatório de Auditoria de Natureza Operacional no Programa Nacional de Atividades Nucleares, realizada no período de 18 de junho a 5 de outubro de 2007, com o escopo de avaliar a atuação da Comissão Nacional de Energia Nuclear – Cnen/MCT como órgão responsável pela regulação e fomento do setor nuclear e verificar a segregação dessas funções, os procedimentos de licenciamento e fiscalização para as instalações nucleares e radiativas, o arcabouço jurídico dessas atividades, assim como o plano de emergência de acidentes nucleares para o Complexo Nuclear Almirante Álvaro Alberto – CNAAA.

2. Neste momento, examina-se Pedido de Reexame interposto pela Comissão Nacional de Energia Nuclear (Cnen/MCT) contra os itens 9.1.3 e 9.1.28 do Acórdão 519/2009 – Plenário, que traz a seguinte redação:

"ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. com fundamento no art. 150, inciso III, do RI/TCU, recomendar à Comissão Nacional de Energia Nuclear – Cnen que:

(...)

9.1.3. elabore um plano de ações que tenha por finalidade a realização, com a maior brevidade possível, de inspeções em instalações radiativas e de emissão de autorizações de operação que estejam pendentes ou em atraso, tais como as que foram mencionadas no relatório de auditoria da 6ª Secex e no item 27 do Voto condutor deste Acórdão (não há registro da realização de inspeção em 1.051 instalações radiativas; 1.269 dessas instalações funcionam sem Autorização de Operação vigente; não há registro de inspeção em 13 instalações pertencentes à Cnen), encaminhando a este Tribunal, no prazo de 90 dias, a versão final do referido plano de ações, bem como relatório sobre as ações porventura já executadas e sobre os resultados obtidos;

(...)

9.1.28. elabore e encaminhe ao SIPRON [Sistema de Proteção ao Programa Nuclear Brasileiro] estudo sobre a viabilidade jurídica, técnica e administrativa de norma definindo a responsabilidade pela elaboração, execução, supervisão e fiscalização do PEE [Plano de Emergência Externo], de forma que fique claro o papel a ser desempenhado por cada órgão e entidade envolvido no Plano".

3. Entendo oportuno tecer algumas considerações sobre as circunstâncias que levaram à efetivação dessas recomendações, bem como acerca dos argumentos expendidos pela recorrente para buscar a reforma do Acórdão 419/2009 – Plenário.

4. O trabalho desenvolvido pela 6ª Secex culminou na proposta de efetivação de dezenas de recomendações de natureza corretiva e preventiva, a maior parte dirigida exatamente à Comissão Nacional de Energia Nuclear – Cnen. A indicação do destinatário de cada uma das recomendações assim como seu conteúdo foi objeto de reflexão ao longo da auditoria, inclusive em razão dos comentários, aduzidos pela Cnen, a respeito do relatório preliminar (fls. 185 a 198 do volume principal).

5. **Quanto à recomendação contida no subitem 9.1.3** da citada decisão, a Cnen contesta os números descritos, embora afirme que procederá à elaboração do plano de ações. A instrução elaborada no âmbito da Serur assim sintetiza os argumentos da recorrente:

"*Item 9.1.3 do Acórdão recorrido*

8. **Argumento.** Redargui que, embora pretenda apresentar plano de inspeções em instalações radiativas, a Cnen entende que não cabe cumprir a recomendação nele constante nos seus exatos termos.

9. No que tange ao plano de emissão de autorizações, ressalta que não há qualquer atraso neste sentido por parte da Cnen. Defende que o processo depende de requerimento do interessado e da demonstração do cumprimento das exigências técnicas de segurança nuclear. Desse modo, entende que a regularização de eventuais instalações que estejam operando sem autorização não depende de um plano de ações da Cnen.

10. Obtempera que o plano de ações não pode pautar-se nos números referidos pela equipe de auditoria, por não espelharem a realidade das instalações operando sem autorização. Segunda alega, na base de dados de que se valeu a equipe de auditoria, constam como instalações ativas todas aquelas em que, em algum momento, foi expedida autorização de operação e, embora vencida, o operador não requereu a sua baixa para o descomissionamento formal da instalação, tendo em vista que tal procedimento é fato gerador da taxa de licenciamento – TLC, conforme dispõe o art. 2º, III, da Lei 9.765/1998. Desta forma, considera que a necessidade de pagamento da referida taxa desestimula a baixa formal das instalações radiativas.

11. Aduz que a interpretação equivocada da base de dados deu origem ao equivocado percentual de 54% das instalações funcionando irregularmente. Com efeito, informa que, para evitar problemas similares no futuro, a Cnen tomará providências para alterar o critério de classificação de instalações ativas no sistema de forma a excluir aquelas que não tenham sido pedido a baixa formal, mas que efetivamente não se encontram em atividade.

12. Discorre, à fl. 49 deste Anexo, que os erros apontados no referido sistema já foram resolvidos. Informa também que os quantitativos ora combatidos repercutiram de forma negativa junto aos órgãos da imprensa, Ministério Público Federal, Defensoria Pública da União, Câmara dos Deputados e Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, gerando uma infundada sensação de insegurança radiológica na sociedade.

13. Relata que a Cnen, seguindo padrões internacionais, não realiza inspeções ordinárias em instalações de baixo risco, que, em muitos países, sequer são autorizadas por autoridade reguladora, uma vez que não apresentam risco significativo. Somente são inspecionadas em caso de denúncia ou por solicitação de outro órgão público.

14. Assevera, portanto, que somente as instalações de alto e médio risco são inspecionadas conforme programação de inspeções, elaborada nos termos da Instrução Normativa DRS n. 7, de setembro de 2002, em consonância com as recomendações da Agência Internacional de Energia Atômica – AIEA, expedidas no **Safety Series n. 102.**

15. Requer, por fim, que esta Corte de Contas reexamine a recomendação em epígrafe para dela excluir os números apresentados, que não correspondem a instalações que devam constar do plano de inspeções rotineiras e que não refletem a realidade de eventuais instalações que estejam efetivamente autorizações em atraso, porquanto não haveria atraso nesta atividade."

6. Toda a argumentação tem como supedâneo o fato de que a equipe interpretou erroneamente a base de dados, de modo que a realidade, no que se refere às fiscalizações de instalações radiativas e às autorizações de operação, mostra uma situação diversa da delineada no relatório de auditoria.

7. Ocorre que tais números foram fornecidos à equipe de auditoria pela própria Cnen. A interpretação dada pela equipe de auditoria, como veremos adiante, decorre, inclusive, da aplicação de normativos ou critérios de classificação da própria Comissão.

8. Em atendimento à solicitação da equipe, a Cnen encaminhou uma relação de instalações radiativas cadastradas, contendo, dentre outras, as seguintes informações: localização, data da última fiscalização realizada e situação da licença (fls. 35 a 126 do anexo 3). Nessa relação, verifica-se que diversas empresas que possuem instalações radiativas em atividade não têm autorização de operação vigente. Nesse mesmo documento, constatou-se, em muitos casos, a falta de inspeção regulatória.

INSTALAÇÕES RADIATIVAS ONDE NÃO FORAM
REALIZADAS INSPEÇÕES REGULATÓRIAS.

9. A partir de **dados fornecidos pela própria Comissão**, a equipe de auditoria constatou a **inexistência de registro de inspeção em 1.051 instalações radiativas** (cerca de 45% do total das instalações em atividade).

10. A argumentação da recorrente, neste ponto, diz respeito ao fato de que teria havido a contagem de instalações de baixo risco, que não estão sujeitas a inspeções regulares, "somente sendo inspecionadas em caso de denúncia ou por solicitação de outro órgão público" (fl. 8 do Anexo 5). Afirma a Comissão que as instalações de médio e alto risco são inspecionadas conforme programação de inspeção elaborada nos termos da Instrução Normativa DRS nº 7, de setembro de 2002.

11. Na verdade, **a equipe não fez nenhum exercício de interpretação**, mas apenas operou a contagem das instalações sem registro de inspeção consignadas na citada relação. Se houve a inclusão de instalações que não devem sofrer inspeções regulares, essa observação não foi apresentada, à época, pela Cnen, de maneira que não se pode alegar que houve uma interpretação indevida dos dados por parte da equipe da 6ª Secex.

12. Ainda sobre o assunto, saliento que a IN DRS nº 07/2002, apesar de fixar a periodicidade das inspeções regulatórias de alguns tipos de instalação (radiografia industrial fixa, radiografia industrial móvel, medidores nucleares, irradiação industrial, medicina nuclear e radioterapia), não dispõe, peremptoriamente, que as instalações de baixo risco não devem ser obrigatoriamente inspecionadas. Afinal, o bom senso dita que essas instalações devem ser eventualmente fiscalizadas, ainda que num intervalo de tempo maior do que o das demais instalações, visto que apresentam risco, ainda que baixo, para a comunidade.

13. Chamo a atenção para o fato de que, embora tenha impugnado o número relativo às instalações não inspecionadas, a recorrente **não apresentou os dados que, segundo os critérios que entende adequados, seriam mais exatos**.

14. Sendo assim, não há reparos a se fazer nos números, indicados na recomendação constante do item 9.1.3, relativamente às instalações sem inspeção regulatória.

15. Sem embargo, tendo em vista os questionamentos recentemente apresentados pela Cnen a respeito desses números, bem como o fato de que, possivelmente, a entidade ainda não conhece com precisão o número de instalações radiativas que devem receber inspeções regulares, concordo com o Exmo. Ministro-Relator José Jorge, Relator do pedido de reexame, no que se refere à retirada desses dados ("não há registro da realização de inspeção em 1.051 instalações radiativas... não há registro de inspeção em 13 instalações pertencentes à Cnen") do texto da recomendação contida no subitem 9.1.2 do Acórdão 519/2009 – Plenário.

INSTALAÇÕES RADIATIVAS EM ATIVIDADE, MAS SEM AUTORIZAÇÃO DE OPERAÇÃO VIGENTE

16. A equipe verificou que cerca de 54% (1.269 de um total de 2.350) das instalações radiativas em atividade **estão funcionando sem Autorização de Operação vigente**. Os dados avaliados pela equipe de auditoria foram fornecidos pela própria Comissão, não sendo resultado de interpretação, mas de simples contagem, por parte da equipe de auditoria.

17. A Comissão suscita a inexatidão dos dados em razão de que, na referida relação, constam como ativas instalações que, na verdade, estão inativas. A causa principal seria a exigência de pagamento de determinada taxa para a baixa de uma instalação radiativa que não esteja em operação. A cobrança dessa taxa (TLC), que desestimula a baixa forma das instalações radiativas inoperantes, decorre da Lei 9.765/1998, art. 2º, inciso III (fl. 6 do Anexo 5).

18. Ressalto que, em suas razões recursais, a Comissão não apresenta dados mais confiáveis ou mais atualizados sobre o assunto. Afinal, a Cnen afirma ser impossível, a partir da base de dados analisada (a que foi apresentada à equipe de auditoria), concluir quantas instalações sem autorização estão efetivamente em funcionamento.

19. Possivelmente, inexistem dados, nos arquivos e bases da Comissão, que permitam quantificar, com exatidão, o número de instalações radiativas efetivamente em operação no país. Essa possível deficiência na base de dados é admitida no Memorando 50/09 – DRS, de 15/04/2009, do Diretor de Radioproteção e Segurança Nuclear:

"Em 2007, como hoje, o banco de dados é alimentado manualmente. Estamos implantando um sistema de controle eletrônico de documentos e, em breve, o sistema será alimentado automaticamente, aumentando a confiabilidade das informações. No momento, estamos procedendo à depuração minuciosa do banco de dados analisando o processo que contém a documentação de licenciamento correspondente a cada instalação de modo que a informação no SIR reflita o efetivo status do processo de autorização de cada instalação e de sua condição de ativa ou inativa... Estamos, também, reavaliando os critérios de classificação das instalações em ativas e inativas, de forma a evitar equívocos de interpretação pelo público externo." (fl. 12 do Anexo 5)

20. Pelo que esclarece o mencionado memorando, os critérios de classificação em ativas e inativas podem vir a ser revistos, donde se conclui que a listagem fornecida pela Cnen utilizou-se de critérios de classificação vigentes à época e que exigem, para caracterização da inatividade, a baixa formal da instalação. A recorrente admite a incoerência na classificação utilizada no corpo de suas razões recursais, o que também enfraquece o argumento de que houve interpretação errônea da equipe de auditoria, senão vejamos:

"Para evitar problemas similares no futuro, a Cnen tomará providências para alterar o critério de classificação de Instalações Ativas no Sistema, de forma a excluir aquelas que não tenham sido pedido a baixa formal mas que efetivamente não se encontram em atividade." (fl. 7 do Anexo 5)

21. Por força dos critérios de classificação adotados pela Comissão, temos que considerar que, formalmente, as instalações radiativas não baixadas na base de dados devem ser consideradas como "em funcionamento", até mesmo porque não existe informação segura de que assim não o seja. Portanto, remanesce pertinente o número de instalações em funcionamento e sem autorização de operação indicado na recomendação contida no subitem 9.1.3 do Acórdão recorrido.

22. Pelas razões acima, continuo a compreender que os dados registrados no subitem 9.1.3 do Acórdão decorrem de criteriosa e tecnicamente correta análise, feita pela equipe de auditoria, na listagem produzida pela Cnen, considerando-se os critérios de classificação utilizados pela própria Comissão.

23. Não obstante, considerando as dúvidas recentemente levantadas pela Cnen a respeito desses números, bem como o fato de que, possivelmente, a entidade ainda não conhece com precisão o número de instalações sem autorização de operação vigente, concordo com o Exmo. Ministro-Relator José Jorge, Relator do pedido de reexame, no que se refere à retirada desse dado ("1.269 dessas instalações funcionam sem Autorização de Operação vigente") do texto da recomendação contida no subitem 9.1.2 do Acórdão recorrido.

DIRECIONAMENTO DA RECOMENDAÇÃO PARA ELABORAÇÃO DE ESTUDO SOBRE O PEE.

24. Por outro lado, não vejo motivo para que o subitem 9.1.28 não seja alterado, de modo que a recomendação seja feita diretamente ao Sistema de Proteção ao Programa Nuclear Brasileiro - Sipron.

25. Primeiramente, destaco que o Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República – GSI/PR passou a ocupar a posição de órgão central do Sipron com o advento do Decreto 6.931/2009, publicado no DOU de 12.8.2009. Nota-se, portanto, que o GSI passou a coordenar o SIPRON quase seis meses após da prolação do recorrido Acórdão 519/2009 – Plenário. À época do julgamento do referido Acórdão, o órgão central do Sistema era o MCT.

26. O direcionamento da recomendação à Comissão e não ao Sipron já havia sido objeto de análise por parte da equipe de auditoria, sobretudo após argumentação apresentada, pela própria Cnen, em razão das recomendações sugeridas numa versão preliminar do relatório de auditoria.

27. Na verdade, o motivo pelo qual a recomendação foi dirigida à Cnen e não ao próprio Sipron é de ordem meramente técnica. Dentre todos os entes que participam do Sistema, a Cnen é o que possui melhores estrutura, corpo técnico e *know how* para execução dessa tarefa. Ponderou a equipe de auditoria, posição que contou com minha aquiescência, que seria desejável a elaboração desses estudos pela Cnen, por sua experiência e qualificação em assuntos correlatos. Portanto, a recomendação, embora lhe imponha um ônus, tem conotações de reconhecimento à sua competência na área nuclear.

28. Outro possível destinatário da recomendação seria a Comissão de Coordenação de Proteção ao Programa Nuclear Brasileiro – Copron, que tem, dentre suas atribuições, a realização de tarefas de "elaboração de projetos para a atualização de legislação relativa a assuntos de interesse do Sistema" (art. 6º, inciso IV, do Decreto 2.210/1997). Além de fazer parte do Copron, a Cnen cumpre o papel de órgão setorial do Sistema para assuntos relacionados à proteção física, salvaguardas nacionais, segurança nuclear e radioproteção (arts. 4º e 8º do Decreto 2.210/1997).

29. Seja como for, como já havia revelado em momento anterior, não vejo obstáculos para que tal recomendação seja destinada ao próprio Sipron, cuja posição de órgão central é ocupada hodiernamente pelo Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República. Isso porque seria igualmente alcançada a finalidade pretendida com a redação original do *decisum*, qual seja a disponibilização ao próprio Sipron de um estudo que defina as responsabilidades pela elaboração, execução, supervisão e fiscalização do PEE, estudo esse que deveria propor o preenchimento das lacunas de competência hoje existentes.

30. Por fim, entendo que a recomendação para elaboração de estudo e envio ao Sipron não deverá ser dirigida ao GSI/PR, mas sim diretamente ao Sistema. Na verdade, a GSI tem diversas competências, mas nenhuma que se amolde à elaboração de estudos técnicos na área nuclear. Da leitura do Decreto 6.931/2009, constata-se que o GSI tem variadas competências, sendo que apenas uma se refere ao Programa Nuclear Brasileiro:

"Art. 1º O Gabinete de Segurança Institucional, órgão essencial da Presidência da República, tem como área de competência os seguintes assuntos:

I - assistência direta e imediata ao Presidente da República no desempenho de suas atribuições;

II - prevenção da ocorrência e articulação do gerenciamento de crises, em caso de grave e iminente ameaça à estabilidade institucional;

III - assessoramento pessoal ao Presidente da República em assuntos militares e de segurança;

IV - coordenação das atividades de inteligência federal e de segurança da informação;

V - segurança pessoal do Chefe de Estado, do Vice-Presidente da República e dos respectivos familiares, dos titulares dos órgãos essenciais da Presidência da República e de outras autoridades ou personalidades quando determinado pelo Presidente da República, assegurado o exercício do poder de polícia; e

VI - segurança dos palácios presidenciais e das residências do Presidente da República e do Vice-Presidente da República, assegurado o exercício do poder de polícia.

§ 1º Compete, ainda, ao Gabinete de Segurança Institucional:

I - coordenar e integrar as ações do Governo nos aspectos relacionados com as atividades de prevenção do uso indevido de drogas, bem como daquelas relacionadas com o tratamento, a recuperação e a reinserção social de usuários e dependentes de drogas;

II - supervisionar, coordenar e executar as atividades do Sistema Nacional de Políticas sobre Drogas - SISNAD, no que se refere aos assuntos de que trata o inciso I deste parágrafo;

III - executar as atividades permanentes, técnicas e de apoio administrativo, necessárias ao exercício da competência do Conselho de Defesa Nacional - CDN, de conformidade com o disposto na Lei nº 8.183, de 11 de abril de 1991;

IV - exercer as atividades de Secretaria-Executiva da Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional, do Conselho de Governo, de conformidade com regulamentação específica; e

V **- exercer as atividades de Órgão Central do Sistema de Proteção ao Programa Nuclear Brasileiro - SIPRON.”** (destacamos)

31. As providências para cumprimento da recomendação devem ser adotadas pelo GSI, enquanto órgão central do Sistema, mas isso não significa que é este órgão quem deverá elaborar ou coordenar a elaboração do estudo. Tal tarefa poderá ser delegada, por exemplo, a Cnen, órgão que sabidamente possui técnicos e tecnologias mais apropriadas ao seu cumprimento. Dessa forma, em vez de se determinar a realização do estudo e seu envio ao Sipron, penso que se deva, desde logo, determinar a realização do estudo pelo Sipron.

32. Embora reconheça que algumas alegações da recorrente, adotadas pela Secretaria de Recursos e acolhidas pelo Exmo. Ministro-Relator, contam com razoável base argumentativa, parece-me que apenas a recomendação contida no subitem 9.1.28 da decisão, conquanto não esteja incorreta, pode ser aperfeiçoada. Neste caso específico, penso que o Plenário desta Corte não cometeu *error in judicando* ao proferir tal recomendação. Sua reforma pode ser implementada em razão da possibilidade de seu aperfeiçoamento (e não de sua correção), o que é comum e peculiar às deliberações das espécies recomendação e determinação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

33. Por fim, entendo oportuno o aperfeiçoamento do julgado em mais um ponto, de modo a esclarecer o procedimento de análise das informações que serão encaminhadas pela Cnen. Refiro-me ao fato de que, embora o Acórdão recomende à Comissão o envio de levantamentos e planos de ações e determine a elaboração de minuta de regimento interno, não fez deliberação no sentido do monitoramento desses dispositivos ou dos demais. Restou duvidosa a forma e a abrangência da atuação da unidade técnica, sendo razoável inferir que se implementava, tacitamente, um procedimento de monitoramento.

34. Dessa forma, vejo que esta é a oportunidade para se determinar o monitoramento do Acórdão 519/2009-Plenário, tornando explícita a necessidade – que já estava implícita - de análise do cumprimento das deliberações.

35. Nesse sentido, esclareço que a Cnen, principal destinatária das recomendações e da única determinação contida no julgado, faz parte, atualmente, da clientela da 9ª Secex, a quem deve ser

determinado o monitoramento do *decisum*. Não havendo imposição de ônus adicional ao recorrente, com a adoção de tal medida, não há que se falar em *reformatio in pejus*.

Pelo exposto, manifesto-me por que o Tribunal aprove o acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 4 de agosto de 2010.

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI
Revisor

VOTO COMPLEMENTAR

O Ministro Augusto Sherman solicitou vista destes autos na Sessão 19/5/2010.

2. Destacou o ilustre Revisor, quanto ao item 9.1.3 do Acórdão 519/2009-Plenário, que os números ali contidos foram fornecidos pela própria Comissão Nacional de Energia Nuclear – Cnen, estando a interpretação dada pela equipe de auditoria em consonância com normativos e critérios de classificação da própria Comissão.

3. Contudo, concordou o Ministro Revisor com o encaminhamento proposto, haja vista os questionamentos apresentados pela Cnen, bem como a possibilidade de a entidade ainda não conhecer com precisão o número de instalações radiativas que devem receber inspeções regulares, bem como o número de instalações radiativas em atividade, mas sem autorização de operação vigente.

4. Sobre esse ponto, gostaria de consignar que, em meu voto original, não houve qualquer crítica ao trabalho de fiscalização tampouco à análise empreendida pelo Relator a **quo**, restando consignado inclusive que, apesar de a recorrente ter questionado os números contidos no Relatório de Auditoria, não informou quais seriam os valores corretos. Além disso, fiz questão de assinalar que acolhia a proposição da Serur, no sentido de suprimir os quantitativos constantes do item 9.1.3 do acórdão recorrido, porque tal procedimento em nada alteraria a essência da recomendação, a qual, a propósito, mostrou-se totalmente pertinente.

5. No tocante ao item 9.1.28, levando em conta as ponderações do Ministro Sherman, manifesto-me favoravelmente à proposta de se encaminhar a determinação ali contida ao próprio Sistema de Proteção ao Programa Nuclear Brasileiro – Sipron, ao invés de enviá-la à Cnen (como originalmente ocorreu) ou ao Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República – GSI/PR (como proposto pela Serur e por mim acolhido inicialmente).

6. Outrossim, afigura-se-me oportuna a sugestão do Revisor de se incluir determinação à 9ª Secex, no sentido de proceder ao monitoramento das recomendações e da determinação contidas na deliberação recorrida.

Com essas considerações, VOTO por que seja adotado o Acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 04 de agosto de 2010.

JOSÉ JORGE
Relator

ACÓRDÃO N.º 1904/2010 - TCU – Plenário

1. Processo nº TC-017.897/2007-5 (com 2 volumes e 5 anexos)
2. Grupo I; Classe de Assunto: I – Pedido de Reexame
3. Interessada: Comissão Nacional de Energia Nuclear - Cnen
4. Entidade: Comissão Nacional de Energia Nuclear - Cnen

5. Relator: Ministro José Jorge
5.1 Relator da deliberação recorrida: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti
5.2 Revisor: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidades Técnicas: 6ª Secretaria de Controle Externo e Secretaria de Recursos - Serur
8. Advogado constituído no autos: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Relatório de Auditoria de Natureza Operacional no Programa Nacional de Atividades Nucleares, objetivando avaliar a atuação da Comissão Nacional de Energia Nuclear - Cnen como órgão responsável pela regulação e fomento do setor nuclear, em que se examina Pedido de Reexame interposto pela entidade contra termos do Acórdão 519/2009 – Plenário, por meio do qual foram encaminhadas várias recomendações à Cnen.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. com fulcro no art. 48, c/c os arts. 32 e 33, da Lei nº 8.443/1992, conhecer do presente Pedido de Reexame para, no mérito, dar-lhe provimento;

9.2. alterar o item 9.1.3 do Acórdão 519/2009 – Plenário, que passa a ter a seguinte redação:

"9.1.3. elabore um plano de ações que tenha por finalidade a realização, com a maior brevidade possível, de inspeções em instalações radiativas e de emissão de autorizações de operação que estejam pendentes ou em atraso, tais como as que foram mencionadas no relatório de auditoria da 6ª Secex e no item 27 do Voto condutor deste Acórdão, encaminhando a este Tribunal, no prazo de 90 dias, a versão final do referido plano de ações, bem como relatório sobre as ações porventura já executadas e sobre os resultados obtidos".

9.3. excluir o item 9.1.28 do Acórdão 519/2009 – Plenário do rol de recomendações à Cnen e renumerar os itens 9.5 e 9.6 que passarão a ser, respectivamente, os itens 9.6 e 9.7;

9.4. inserir o item 9.3.3 no Acórdão 519/2009 – Plenário, nos seguintes termos:

"9.3.3. elabore estudo sobre a viabilidade jurídica, técnica e administrativa de norma definindo a responsabilidade pela elaboração, execução, supervisão e fiscalização do PEE, de forma que fique claro o papel a ser desempenhado por cada órgão e entidade envolvido no Plano;"

9.5. dar ciência do presente Acórdão, bem como do Relatório e Voto que o fundamentam, à Comissão Nacional de Energia Nuclear – Cnen e ao Sipron;

9.6. determinar à 9ª Secex que promova o monitoramento das recomendações e da determinação contidas no Acórdão 519/2009-Plenário.

10. Ata n° 28/2010 – Plenário.
11. Data da Sessão: 4/8/2010 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1904-28/10-P.
13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Ubiratan Aguiar (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge (Relator) e José Múcio Monteiro.
13.2. Ministro que não participou da votação: Augusto Nardes.
13.3. Auditor convocado: Augusto Sherman Cavalcanti (Revisor).
13.4. Auditores presentes: Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

(Assinado Eletronicamente)
UBIRATAN AGUIAR
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
JOSÉ JORGE
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário
TC 022.070/2007-9 [Apenso: TC 002.154/2010-2]
Natureza(s): Desestatização
Entidade: Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – ECT/MC.
Responsável: Carlos Henrique Almeida Custodio (285.560.896-15)
Interessado: Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (34.028.316/0010-02)
Advogado(s): Wellington Dias da Silva OAB/DF 8546, João Marmo Martins OAB/DF 9380, César Harasymowicz OAB/DF 5435, Ana Lidia Camelo Gomes Ribeiro OAB/DF 17326, Elaine Raquela Lira Fizer OAb/DF 18867-0, Flavio Roberto Fay de Spouza OAB/PR 25528-B, Marlon Aurélio Kuntz Petry OAB/GO 19.139, Manoela Cristina Borges Vilela Sanbuichi OAb/DF 15.169, Flavio Antonio Leles Carvalho OAB/MG 89.869, Gustavo esperança Vieira OAB/SP 213756, Ana Virgínia Batista Lopes de Souza OAB/DF 16.660, Fabiana de Oliveira Figueiredo OAB/DF 18.355, Roger Rodrigues dos Santos OAB/dF 17711, Renato de Olievrira Andrade OAB/ DF 20.220, Aline Rabelo Dutra OAB/DF 22709, Marco Antonio Tavares Martins OAB/ DF 9924, Arlindo Gomes de Lima OAB/DF 7262, Paula Ribeiro Mesaros OAB/SP 236928, Karina Speridião Ribeiro OAB/DF 16.267, Agnaldo Nunes da Silva OAB/DF 11336, Cristiane de Matos Woodrow Rodrigues OAB/DF 18536, Luiz Fernando Ataide Boucinha OAB/DF 18066, Alessandra Costa Medeiros OAB/DF 16985, Renata Vieira Machado OAB/DF 16438, Emilia Maria Barbosa dos Santos Silva OAB/DF 7460, Carlos mendes da Silveira Cunha OAB/SP 243410, Vanessa Cristina de Oliveira Santos OAB/DF 22630, Delma Eliane Carneiro OAB/DF17196, Carolina Tenório de Mello OAB/DF 19291, Luciana Muniz Cordeiro OAB/DF 23121, Maria do Rosário Nogueira Vidal OAB/DF 16709, Glauciene Clemente da Cruz OAB/DF 24760, Carolina Peters Moura OAB/DF 17337, Glauber Marcelo de Carvalho Mendes OAB/DF14624 Marcia Pereira dos Santos OAB/DF 17889, Normando Delgado dos Santos OAB/PB 9701, Luciana Santos de Oliveira OAB/DF 17426, Ane Caroline de Medeiros Rios OAB/DF 14543, Juliana de Farias Nunes OAB/DF 20270, Erica Cristiane de Oliveira Rosa OAB/DF 16263, Augusto Barriles OAB/RS 64143, Mariana Franco da Silveira OAB/DF 22680, Lucia Fernanda Katz OAb/SP 190259, Lucelaine da Silva Ribeiro OAB/SP 227335, Paloma Victoria Maria da Graça Lemos Barbosa OAB/SP 238201, Raphael Ribeiro Bertoni OAB/SP 259898.

SUMÁRIO: FISCALIZAÇÃO DE LICITAÇÃO DE AGÊNCIAS DE CORREIOS FRANQUEADAS (AGF). APROVAÇÃO DOS PROCEDIMENTOS RELATIVOS AO SEGUNDO ESTÁGIO PREVISTO NA IN/TCU Nº 27/1998. ALERTA. RECOMENDAÇÃO. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Adoto como Relatório, com fundamento no art. 1º, § 3º, I da Lei 8.443/92, a instrução lavrada no âmbito da Sefid (fls.370/392), com a qual se manifestou de acordo o titular daquela unidade especializada (fls. 392):

"Trata-se de fiscalização de licitações para contratação de instalação e operação de Agências de Correios Franqueadas (AGF) sob regime de franquia postal, nos termos da Instrução Normativa TCU nº 27/1998. Referidas licitações envolvem a substituição das atuais agências franqueadas (ACF), contratadas entre 1990 e 1994 sem o devido processo licitatório.

2. Inicialmente, as novas agências seriam contratadas sob o regime de permissão de Agências de Correios Comercial Tipo II (ACC II), conforme estabelecido na Instrução Normativa nº 1/1998 da Secretaria de Serviços Postais do Ministério das Comunicações.

3. Posteriormente, com as modificações introduzidas pela legislação pertinente às franquias, especialmente a Lei nº 11.668, de 2/5/2008, e seu regulamento, o Decreto nº 6.639, de 7/11/2008, as agências que substituiriam as atuais franqueadas contratadas sem licitação passaram a denominar-se de Agências de Correios Franqueadas (AGF). Para melhor entender essa passagem de ACC II para AGF, apresentamos a seguir um breve histórico das decisões adotadas pelo Tribunal sobre agências franqueadas, acompanhado de um resumo da legislação que rege a matéria.

HISTÓRICO

As Primeiras Agências Franqueadas

4. No início dos anos 1990, a ECT, mediante autorização do então Ministério da Infraestrutura (MINFRA), iniciou a implementação das Agências de Correios Franqueadas, então denominadas de ACF. Entre 1992 a 1994, foram expedidas 1.748 autorizações para operação terceirizada da Rede de Atendimento Postal, das quais 1.418, de acordo com a ECT, estão atualmente em operação (fl. 344-v, do Volume 1). Os contratos assinados em 1994 com empreendedores privados para implementação das Agências de Correios Franqueadas tinham prazo de vigência de cinco anos.

Decisão nº 601/1994-Plenário

5. Em 1994, como resultado de auditoria de natureza operacional, o TCU determinou, entre outras providências, que a ECT cumprisse as normas e princípios norteadores das contratações efetivadas por entes da Administração Pública (TC 013.889/1994-0, Decisão nº 601/1994-Plenário):

"*O Tribunal Pleno, diante das razões expostas pelo Relator, DECIDE, com fulcro nos arts. 43, inciso II, e 45 da Lei nº 8.443/92:*

1. determinar, desde logo, à Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos que adote as providências necessárias ao exato cumprimento das normas e princípios norteadores das contratações efetivadas por entes da Administração Pública, mormente os arts. 37, inciso XXI, e 175, "caput", da Constituição Federal, bem assim dos dispositivos da atual lei que regulamenta o instituto da licitação (Lei nº 8.666/93, alterada pela de nº 8.883/94), promovendo, de conseqüinte, o indispensável certame licitatório para a contratação de novas franquias; (Ver ressalva acrescida pela Decisão 721/94 - Plenário)".

Agência de Correios Comercial Tipo I e Tipo II

6. Em 1998, a ECT promoveu estudos que fundamentaram a remodelagem da Rede de Unidades de Atendimento da Empresa, aprovada pela Secretaria de Serviços Postais do Ministério das Comunicações com a expedição da Instrução Normativa nº 1/1998 da Secretaria de Serviços Postais. A nova configuração diferenciou as Agências de Correios Comerciais Tipo I (ACC I) das Agências de Correios Comerciais Tipo II (ACC II). As ACC I eram empreendimentos complementares a negócio já existente e as ACC II destinavam-se a modelo de agência que substituiria o modelo de agência franqueada (ACF).

7. No ano de 2001, o Ministério das Comunicações, por meio da Portaria n.º 386/2001, autorizou a ECT "*a realizar procedimentos licitatórios em todo território nacional para a seleção de pessoas jurídicas interessadas em prestar serviços e vender produtos postais em unidades de atendimento denominadas de Agência de Correios Comercial do Tipo I*".

8. Em julho de 2002, por meio da Portaria n.º 1.331/2002, o Ministério das Comunicações autorizou a ECT "*a realizar procedimentos licitatórios em todo o território nacional, para a seleção*

de pessoas jurídicas interessadas em prestar serviços e vender produtos postais, em unidades de atendimento, denominadas de Agência de Correios Comercial do Tipo II".

9. Data também do ano de 2002 a Instrução Normativa nº 1, que revogou a Instrução Normativa nº 1/1998 e aprovou uma nova configuração para a Rede de Unidades de Atendimento da ECT, inclusive os limites de atuação de cada unidade.

10. A Instrução Normativa nº 2/2002 disciplinou os procedimentos para a implantação de Agências de Correios Comercial Tipo II pela ECT.

Lei nº 9.648/1998

11. A Lei n.º 9.648, de 27/5/1998, deu nova redação ao art. 1º da Lei nº 9.074/1995 e incluiu os serviços postais no rol de serviços públicos sujeitos ao regime de concessão ou de permissão e estabeleceu que os contratos de contratos de franquia da ECT em vigor (ACF) permaneceriam válidos, no máximo, até 31/12/2002:

"*Art. 1º Sujeitam-se ao regime de concessão ou, quando couber, de permissão, nos termos da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, os seguintes serviços e obras públicas de competência da União:*

VII - os serviços postais. (Incluído pela Lei nº 9.648, de 1998).

Parágrafo único. Os atuais contratos de exploração de serviços postais celebrados pela Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos - ECT com as Agências de Correio Franqueadas - ACF, permanecerão válidas pelo prazo necessário à realização dos levantamentos e avaliações indispensáveis à organização das licitações que precederão à delegação das concessões ou permissões que os substituirão, prazo esse que não poderá ser inferior a de 31 de dezembro de 2001 e não poderá exceder a data limite de 31 de dezembro de 2002. (Incluído pela Lei nº 9.648, de 1998)".

Decisão nº 463/2002-Plenário

12. Em 2002, a outorga de permissão de Agência de Correios Comercial Tipo I (ACC I) foi acompanhada pelo TCU no TC 010.868/2001-2. Com fundamento na IN/TCU n.º 27/1998, foram aprovados os procedimentos relativos ao primeiro estágio e aprovados, com ressalva, os procedimentos relativos ao segundo estágio em Sessão Plenária de 8/5/2002 (Decisão n.º 463/2002):

"*8.1 - aprovar os procedimentos relativos ao Primeiro Estágio e aprovar, com ressalvas, os referentes ao Segundo Estágio, de que tratam a IN/TCU n.º 27/1998, adotados pela Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos para a outorga de permissões de Agências de Correios Comerciais Tipo I, objeto destes autos;*

8.2 - determinar à Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos - ECT que:

8.2.1 - promova, nas futuras licitações, a adaptação do edital-padrão de modo que as características subjetivas da entidade proponente e de seus gestores (p.ex. tempo na atividade atual, ramo de atividade econômica e escolaridade do gestor a ser designado) sejam examinadas na fase de habilitação, restando, assim, somente critérios objetivos para o julgamento das propostas e que permitam avaliar o melhor objeto ofertado (Decisões nºs 230/2001 e 1060/2000-TCU-Plenário);".

13. Na mesma oportunidade, o Tribunal autorizou a Sefid a utilizar metodologia de exame por amostragem com vistas à análise dos Terceiro e Quarto Estágios, de que trata a IN/TCU nº 27/1998, relativamente às licitações para outorga de Agências de Correios Comerciais Tipo I (item 8.3).

Lei nº 10.577/2002

14. Em 27/11/2002, sem a implantação das ACC II, a Lei n.° 10.577/2002 prorrogou os contratos de franquia da ECT (que venceriam em 31/12/2002) por mais cinco anos, até novembro de 2007:

"*Art. 1º A Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – ECT manterá os contratos de exploração de serviços celebrados com as Agências de Correio Franqueadas – ACF, a que se refere o parágrafo único do art. 1º da Lei nº 9.074, de 7 de julho de 1995, acrescentado pelo art. 3º da Lei nº 9.648, de 27 de maio de 1998, que permanecerão válidos por 5 (cinco) anos, contados a partir da publicação desta Lei.*"

Acórdãos nº 574 e 2.024/2006 e 2444-2007-Plenário

15. Em maio de 2006, o Tribunal decidiu que a prorrogação daqueles contratos de franquia citados na Lei nº 10.577/2002 era inconstitucional, fixando prazo de um ano para que fossem substituídos, por meio de licitação, por rede própria ou terceirizada (Acórdão n.º 574/2006 - Plenário):

"*VISTOS, relatados e discutidos estes autos que cuidam de Representação interposta pelo Ministério Público junto ao TCU, representado pelo Procurador-Geral Lucas Rocha Furtado, que versa sobre eventual descumprimento da Decisão n° 601/94-Plenário e sobre possível inconstitucionalidade da Lei n° 10.577/2002.*

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. com fulcro no art. 237, inciso III e parágrafo único, do Regimento Interno, conhecer da presente Representação, por preencher os requisitos de admissibilidade aplicáveis à espécie, para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;

9.2. ante a inconstitucionalidade da Lei n° 10.577/2002 e com fundamento no Enunciado n° 347 da Súmula do STF, no art. 43, inciso I, da Lei n° 8.443/92 e no art. 250, inciso II, do Regimento Interno, determinar à Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos-ECT que:

9.2.1. apresente a este Tribunal, em até 90 dias, estudo contendo:

9.2.1.1. levantamento de todas as Agências de Correios Franqueadas-ACFs que deverão ser substituídas por agências próprias;

9.2.1.2. planejamento e cronograma dos procedimentos relacionados à substituição das ACFs enquadradas no item 9.2.1.1 acima;

9.2.1.3. definição dos tipos de agência - ACC-I ou ACC-II - que serão licitadas em cada região-alvo que contenha ACFs;

9.2.1.4. planejamento e cronograma dos procedimentos relacionados à licitação para a outorga das Agências de Correios, tipo ACC-I e ACC-II, nas regiões-alvo que contenham ACFs;

9.2.2. efetive a substituição das ACFs enquadradas no item 9.2.1.1 acima - por agências próprias -, no prazo máximo de 1 (hum) ano, a contar da notificação desta Decisão;

9.2.3. realize procedimento licitatório para a outorga de Agências de Correios, visando à substituição das ACFs não enquadradas no item 9.2.1.1 acima, fixando-se o prazo de 1 (hum) ano para conclusão, a contar da notificação desta Decisão;"

16. Em novembro de 2006, o Acórdão n.º 2.024/2006-Plenário, de 1/11/2006, prorrogou os prazos previstos nos subitens 9.2.2 e 9.2.3 até 27/11/2007 (data que coincidia com o término da vigência dos contratos):

"*VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Solicitação encaminhada pelo Senhor Presidente da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos - ECT, Carlos Henrique Custódio.*

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. conhecer da presente Solicitação;

9.2. prorrogar por mais 30 (trinta) dias, a contar da ciência desta Deliberação, o prazo para cumprimento da determinação contida no item 9.2.1 do Acórdão 574/2006 - Plenário - TCU;

9.3. prorrogar até 27/11/2007 o prazo para cumprimento das determinações contidas nos itens 9.2.2 e 9.2.3 do Acórdão 574/2006 - Plenário - TCU;".

17. Na Sessão de 21/11/2007, ao apreciar Pedido de Reexame interposto pela Associação Brasileira de Empresas Prestadoras de Serviços Postais (Abrapost), em face do Acórdão nº 574/2006-Plenário, o Tribunal decidiu (Acórdão nº 2.444/2007-Plenário):

"*VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Pedido Reexame interposto pela Associação Brasileira de Empresas Prestadoras de Serviços Postais - Abrapost em face do Acórdão 574/2006, referente à Representação formulada pelo Ministério Público junto ao TCU, versando sobre o descumprimento do Acórdão 601/1994 - Plenário.*

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, com fundamento no art. 48 da Lei n.º 8.443, de 1992, em:

9.1. conhecer do presente Pedido de Reexame, para, no mérito, dar-lhe provimento parcial;

9.2. autorizar, em caráter excepcional, a manutenção, por um período de até 360 (trezentos e sessenta) dias, a contar da ciência desta Deliberação, dos atuais contratos de Agências de Correio Franqueadas, até a finalização do procedimento licitatório e a conclusão das providências objeto das determinações contidas nos itens 9.2.2 e 9.2.3 do Acórdão 574/2006 - TCU - Plenário;

9.3. alertar a ECT e o Ministério das Comunicações quanto à imprescindível tempestividade e diligência no cumprimento das determinações exaradas por este Tribunal, sob pena de aplicação das sanções previstas na Lei n.º 8.443, de 1992, atentando-se ainda para a promoção dos ajustes regulatórios necessários, tomando-se por base as premissas estabelecidas no Acórdão 574/2006, com as modificações introduzidas pelos recentes Acórdãos 2.182/2007 e 2.301/2007, todos do Plenário do TCU;

9.4. dar ciência do presente Acórdão, bem como do Relatório e Voto que o fundamentam, ao Excelentíssimo Sr. Ministro de Estado das Comunicações e à Abrapost;

9.5. restituir os autos à Sefid para o acompanhamento da presente deliberação."

Acórdão nº 2.301/2007-Plenário

18. Em agosto de 2007, a ECT enviou ao TCU, como documentação referente ao primeiro estágio, os Relatórios de Viabilidade Técnica e de Viabilidade Econômica para licitação da permissão de ACC II, com o objetivo de substituir a rede de Agências de Correios Franqueadas (fls. 1/84). Essa documentação foi complementada pelas informações de fls. 128/176.

19. Em 31/10/2007, o Tribunal aprovou com ressalva os procedimentos adotados no primeiro estágio, conforme IN/TCU nº 27/1998, relativo ao processo de outorga de serviços postais, mediante permissão de Agência de Correios Comercial Tipo II (Acórdão nº 2.301/2007, fl. 245 do Volume 1):

"*9.1. aprovar com ressalva os procedimentos adotados no primeiro estágio previsto no art. 7º da IN/TCU n.º 27/1998, relativo ao processo de outorga de Serviços Postais, mediante Permissão de Agência de Correios Comercial Tipo II - ACC II, promovido pela Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos - ECT, em razão das seguintes impropriedades verificadas no Relatório Sintético: Estudos de Viabilidade Técnica da Permissão de Agência dos Correios Comercial II e no Modelo de Remuneração de Agências de Correios Operadas por Terceiros - ACC Tipo II:*

a) ausência de informações relativas ao dimensionamento da rede de Agências de Correios Comercial Tipo II; e

b) ausência da adoção de critérios e parâmetros na definição da remuneração devida às Agências de Correios Comercial Tipo II, relativamente aos serviços e produtos constantes da Tabela R3;

9.2. determinar à Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos - ECT que:

9.2.1. observe, na elaboração dos editais de licitação para outorga de Serviços Postais, mediante Permissão de Agência de Correios Comercial Tipo II - ACC II, as determinações à Empresa na Decisão/TCU n.º 463/2002 - Plenário;

9.2.2. adote, quando da elaboração de estudos de viabilidade econômico-financeira em futuras licitações para outorga de Serviços Postais, critérios e parâmetros, especialmente os relacionados ao custo da prestação dos serviços e da venda dos produtos, na definição da remuneração devida às Agências de Correios Comercial Tipo II, relativamente aos serviços e produtos constantes da Tabela R3;".

Medida Provisória nº 403/2007, Lei nº 11.668/2008 e Decreto nº 6.639/2008

20. Em 26/11/2007, foi editada a Medida Provisória nº 403/2007, posteriormente convertida na Lei nº 11.668, de 2/5/2008. A nova legislação prorrogou novamente os contratos de franquia postal que deveriam ser extintos em 27/11/2007 e trouxe inovações para o exercício dessa atividade.

21. No que se refere à prorrogação, a Lei dispõe que:

a) até que os contratos de franquia postal sejam celebrados de acordo com as novas regras, continuarão com eficácia aqueles vigentes em 27/11/2007 (art. 7º, **caput**);

b) no prazo de 24 meses, a contar da regulamentação da Lei, as contratações mencionadas no art. 7º deverão estar concluídas (art. 7º, parágrafo único).

22. A regulamentação citada no parágrafo único do art. 7º veio a ser o Decreto nº 6.639, de 7/11/2008, publicado no DOU de 10/11/2008. Ao se confrontar o prazo indicado na Lei com a data de publicação do Decreto, verifica-se que os contratos de franquia postal vigentes em 27/11/2007 foram novamente prorrogados. Dessa vez, a prorrogação pode se estender até 10/11/2010.

23. A Lei nº 11.668/2008, art. 1º, §1º, estabelece que a ECT poderá se utilizar da franquia postal para desempenhar atividades auxiliares relativas ao serviço postal. Entre outras, constam da Lei as seguintes disposições:

a) normas que regerão os contratos de franquia (art. 3º);

b) cláusulas do contrato de franquia (art. 4º);

c) objetivos da franquia postal (art. 6º).

24. A Lei não especifica quais seriam as atividades auxiliares referidas no art. 1º, §1º. O Decreto nº 6.639/2008, com a redação dada pelo Decreto nº 6.805/2009, apresenta essa e outras definições pertinentes ao exercício da franquia postal, a seguir mencionadas:

a) atividades auxiliares ao serviço postal: venda de produtos e serviços disponibilizados pela ECT, incluindo a produção ou preparação de objeto de correspondência, valores e encomendas, que antecedem o recebimento desses postados pela ECT, para posterior distribuição e entrega aos destinatários finais (art. 2º, §1º, com a redação dada pelo Decreto nº 6.805/2009);

b) Agência de Correios Franqueada (AGF): pessoa jurídica de direito privado, selecionada em procedimento licitatório específico e contratada pela ECT para o desempenho da atividade de franquia postal (art. 2º, §3º, inciso I);

c) atividade de franquia postal: execução das atividades auxiliares relativas ao serviço postal (art. 2º, §3º, inciso II).

25. O Decreto também especifica que as atividades inerentes ao serviço postal (recebimento, expedição, transporte e entrega de objetos de correspondência, valores e encomendas), não se confundem com as atividades auxiliares relativas ao serviço postal e não podem ser objeto de contrato de franquia (art. 2º, §2º).

26. No que se refere à contratação da AGF, o Decreto, seguindo exigência já contida no art. 3º da Lei, impõe a seleção por meio de procedimento licitatório, na modalidade de concorrência, utilizando o critério de julgamento previsto no inciso IV do **caput** do art. 15 da Lei nº 8.987/1995 (melhor proposta técnica, com preço fixado no edital).

27. Conforme mencionado, no prazo de 24 meses contados da publicação do Decreto, a ECT deverá concluir todas as contratações previstas no art. 7º da Lei nº 11.668/2008; findo esse prazo, serão considerados extintos todos os contratos firmados sem licitação com as Agências de Correios Franqueadas (art. 9º, **caput** e §2º).

28. O Decreto também exige que, na data em que as AGFs contratadas pelas novas regras iniciarem suas operações, serão extintos os contratos das antigas franquias situadas nas áreas de atuação das novas contratadas (art. 9º, §1º).

Portaria nº 400 do Ministério das Comunicações

29. A Portaria nº 400, do Ministério das Comunicações, de 22 de junho de 2009, aprovou a Norma nº 2/2009, que estabelece a configuração da Rede de Unidades de Atendimento da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos.

30. De acordo com essa norma, a Rede de Unidades de Atendimento da ECT passa a ter a seguinte configuração (item 3 da Norma):

a) Posto de Venda de Produtos (PVP);

b) Agência de Correios Comunitária (AGC);

c) Agência de Correios Comercial (ACC);

d) Agência de Correios (AC);

e) Agência de Correios Franqueada (AGF); e

f) Agência Filatélica (AF).

31. Em relação à AGF, a Norma nº 2 do Ministério das Comunicações estabelece que deverá atender a clientes da ECT, observadas as seguintes condições (item 4.5.3 da Norma):

a) quando da prestação de serviços, a base de cálculo para remuneração da AGF estará limitada a 3.400.000 vezes o Primeiro Porte da Carta Comercial (PPCC), ao ano, faturados ao cliente com a execução de tais serviços (atualmente, o PPCC está fixado em R$ 1,05); e

b) a ECT definirá, no respectivo edital para a seleção de pessoas jurídicas para atuarem no instituto de franquia postal, as regras para o cumprimento do limite definido no subitem 4.5.3, alínea "a", assim como as demais condições para a execução operacional de contratos comerciais pelas AGF.

32. A Norma nº 2 do Ministério das Comunicações apresenta também as seguintes definições (item 11 da Norma):

a) cliente do segmento comercial – pessoa jurídica que utiliza os produtos e os serviços da ECT, mediante contrato com a Empresa, e que realiza negócios com o valor anual equivalente a até 3.400.000 (três milhões e quatrocentas mil) vezes o valor do Primeiro Porte de Carta Comercial;

b) cliente do segmento estratégico – pessoa jurídica que realize negócios com a ECT, de acordo com os seguintes parâmetros: em montante anual superior a 3.400.000 vezes o Primeiro Porte da Carta Comercial; ou, que embora não possua volume de negócios que atinja o limite de valor acima estipulado, a ECT assim o classifique em razão de relacionamento institucional.

33. Anteriormente, esses limites, estabelecidos na Instrução Normativa nº 1, de 17/7/2002, da Secretaria de Serviços Postais, eram mais amplos:

a) a Agência de Correios Comercial Tipo II, equivalente da atual AGF, atendia os clientes do segmento de varejo e comercial e realizava negócios com valor mensal equivalente a até 3.000.000 de vezes o valor do Primeiro Porte de Carta Comercial;

b) o equivalente ao atual cliente estratégico, chamado de cliente do segmento comercial corporativo, era aquele que realizava negócios com valor mensal superior ao equivalente a 3.000.000 de vezes o valor do Primeiro Porte de Carta Comercial.

34. A Norma nº 2 apresenta também disposições relativas à fiscalização e avaliação de desempenho das unidades de atendimento, e à supervisão do processo de implantação, gestão e controle da rede de unidades de atendimento, regras que não constavam da norma anterior.

Acórdão nº 733/2008-Plenário

35. Em razão da situação criada pela Medida Provisória nº 403/2007, o Tribunal, em 23/4/2008, determinou o sobrestamento do TC 022.070/2007-9 por considerar que, conforme Voto do Ministro-Relator, "*As modificações introduzidas pela MP 403, que incluem a sujeição dos contratos celebrados entre a ECT e as agências franqueadas a novo arcabouço legal, afetam diretamente o desenvolvimento dos presentes autos, que obedece os termos da IN 27/1998, aplicável aos processos de desestatização*" (Acórdão nº 733/2008-Plenário, fl. 257).

Retomada do exame do TC 022.070/2007-9: providências adotadas

36. Em 13/5/2009, o Presidente dos Correios, comunicou a retomada do processo de terceirização e instalação de agências de correios (Ofício nº 348/2009-PRESI, fls. 262/263 do Volume 1). Informou também que, em razão da nova regulamentação, o modelo aprovado pelo Acórdão nº 2.301/2007-Plenário passou por ajustes de ordem jurídica, com alterações de sua modelagem técnica quanto aos seguintes aspectos:

a) adiamento das licitações das áreas de expansão;

b) adequação da denominação da unidade, do seu embasamento legal e da execução das atividades da agência;

c) atualização do cronograma de investimentos pelos interessados, conforme Anexo 2, item 3, do Edital;

d) estabelecimento de limite de atuação da nova unidade, no segmento corporativo, de 3.400.000 PPCC (Primeiro Porte de Carta Comercial) por ano, por cliente, para os serviços monopolizados, em acordo com o Ministério das Comunicações.

37. O Presidente dos Correios informou ainda que, considerando o tempo decorrido desde sua aprovação pelo Tribunal em 2007, o modelo de viabilidade econômico-financeira teve seus parâmetros atualizados, "mantida sua construção nos termos que geraram sua aprovação".

38. Por fim, acrescentou que, como já tinham sido publicados 923 editais padronizados, o Tribunal poderia iniciar a análise do segundo estágio a que se refere a IN/TCU nº 27/1998.

39. Juntamente com o Ofício mencionado, foram encaminhados os seguintes documentos:

a) exemplar de um Edital de Licitação padronizado (fls. 85/159 do Anexo 2);

b) aviso de licitação corresponde ao Edital de Licitação acima referido (fl. 160 do Anexo 2);

c) nota técnica DEPEC-002/2009, de 2/2/2009, que trata da atualização de estudo de viabilidade econômico-financeira das agências terceirizadas (fls. 162/166 do Anexo 2);

d) documento denominado Atualização e Alteração do Modelo de Remuneração de Agências de Correios Operadas por Terceiros (167/187 do Anexo 2).

40. A documentação encaminhada relacionou parâmetros do modelo de avaliação que foram atualizados e os critérios que foram adotados no processo de atualização, mas não veio acompanhada das planilhas em meio magnético em que constassem as atualizações mencionadas. Também não foi possível saber se foram adotadas as recomendações e determinações constantes do Acórdão nº 2.301/2007.

41. Solicitou-se, então, por meio do Ofício nº 271/2009-TCU/Sefid, de 1/6/2009, (fl. 266 do Volume 1) que a ECT apresentasse as planilhas eletrônicas contendo o modelo de viabilidade para as novas licitações de Agência de Correios Franqueadas (AGF) e documentos que indicassem o cumprimento das determinações contidas no Acórdão nº 2.301/2007-Plenário.

42. Na mesma oportunidade, foi também solicitado da ECT que prestasse as seguintes informações:

a) responsáveis pela condução dos processos de licitação nas diferentes Diretorias Regionais;

b) esclarecimentos sobre se as Diretorias Regionais estavam cientes do cumprimento das exigências previstas na IN-TCU 27/1998;

c) como foram definidos o número e a localização das Agências que estão sendo licitadas por Diretoria Regional.

43. Em resposta, a ECT remeteu as planilhas eletrônicas solicitadas (**Compact Disc** às fls. 3 do Anexo 1) e prestou os seguintes esclarecimentos (Ofício nº 432/2009-Presi e Nota Técnica/Dater-0198/2009, de 4/6/2009, fls. 269/271 do Volume 1):

a) dimensionamento da rede de agências: desde 2007, a ECT vem elaborando estudos sobre o potencial de mercado para serviços de Correios nos 5.565 municípios brasileiros; no momento, a prioridade está direcionada para substituição das atuais unidades franqueadas;

b) não inclusão de critérios subjetivos na proposta técnica: o edital de licitação para operação de Agências de Correios Franqueadas não incluiu a experiência em seus critérios de julgamento, conforme determinado pelo TCU (Decisão nº 463/2002-Plenário e Acórdão nº 2.301/2007-Plenário);

c) responsáveis pela condução dos processos de licitação nas diretorias regionais: foi encaminhada relação com os nomes dos presidentes e membros de cada Comissão de Licitação; a ECT acrescentou que, embora o processo de licitação seja conduzido pelas Diretorias Regionais, a Administração Central se responsabilizará por encaminhar ao TCU as informações exigidas pela IN/TCU nº 27/1998;

d) número e localização das Agências Franqueadas que estão sendo licitadas: o número foi estabelecido com base nas agências franqueadas em operação.

44. Considerando que da análise da planilha eletrônica surgiram dúvidas quanto à determinação de parâmetros relativos aos custos de operação da AGF, em 22/6/2009 foi realizada reunião entre técnicos da Sefid e dos Correios. Com base nas questões ali discutidas, a ECT prestou, entre outros, os seguintes esclarecimentos (Ofício nº 0528/09-PRESI, de 6/7/2009, e Nota Técnica /DATER-024/2009, fls. 294/298 do volume 1, e **Compact Disc** à fl. 4 do Anexo 1):

a) atualização do modelo de viabilidade econômico-financeira: houve atualização dos valores relativos aos custos e investimentos necessários à operação da agência, de modo a reproduzir o modelo de 2007 com valores atualizados em 2009 e a atender a recomendações do Ministério das Comunicações;

b) introdução da parcela R4 na tabela de remuneração (serviços internacionais): a introdução dessa parcela deveu-se ao fato de que esses serviços têm características próprias, com elevada incidência de despesas com transporte internacional e distribuição no país de destino.

45. Nos dias 25 e 26/6/2009, a ECT noticiou a suspensão por tempo indeterminado das concorrências para instalação e operação das Agências de Correios Franqueadas, conforme avisos publicados no Diário Oficial da União e em jornais de grande circulação. Na mesma oportunidade, a ECT informou que a continuidade do processo seria oportunamente levada ao conhecimento dos interessados.

46. Em 18/8/2009, a ECT encaminhou os seguintes documentos (Ofício nº 665/2009-Presi, fl. 330 do Volume 1):

a) minuta de edital de licitação para operação de AGF a ser publicado em substituição ao anteriormente divulgado (fls. 30/127 do Anexo 3);

b) resumo das alterações propostas no edital anteriormente publicado e suspenso (fls. 128/150 do Anexo 3);

c) relatório técnico contendo proposta para alteração da Tabela R3, integrante da Tabela de Remuneração para a AGF, em atendimento à determinação do Tribunal constante do item 9.2.2 do Acórdão nº 2.301/2007-Plenário (fls. 1/29 do Anexo 3).

47. Em 14/9/2009, técnicos da ECT, em reunião nas dependências do Tribunal, apresentaram esclarecimentos sobre as modificações propostas na minuta do edital de licitação constantes da documentação acima mencionada.

48. Como a minuta de edital não vingou, como as concorrências anunciadas no mês de maio, suspensas no mês de junho, foram revogadas no início do mês de dezembro de 2009 (Comunicado à fl. 337) e como até o início daquele do mês, a ECT não encaminhou nenhum expediente tratando do assunto, esta Secretaria, levando em conta que até novembro do ano 2010 as licitações previstas na Lei nº 11.668/2008 deveriam estar concluídas, e considerando que o Tribunal deve se pronunciar tempestivamente sobre a regularidade dos procedimentos adotados pela ECT ao longo desse processo, questionou a empresa se seriam apresentados novos estudos de viabilidade, quando seriam lançados novos editais e o prazo para início e término das referidas licitações (Ofício 583/2009-TCU/Sefid, de 10/12/2009, fl. 340 do Volume 1).

49. Em resposta, a ECT apresentou os seguintes esclarecimentos (Ofício 242/2009-GAB/DEJUR e Nota Técnica/GDRT/-DATER-632/2009, fls. 342 e 344/356 do Volume 1):

a) permanece válido o modelo de avaliação econômico-financeira de agências de correios operadas por terceiros já encaminhado ao Tribunal;

b) duas modificações foram incluídas nesse modelo: exclusão dos clientes estratégicos (aqueles com faturamento anual superior a 3.400.000 vezes o Primeiro Porte da Carta Comercial) do segmento de atuação das agências terceirizadas e não inclusão da “Tabela de Produtos, Serviços e Remuneração R3” no momento inicial de operação da agência franqueada;

c) não haverá substituição de agências franqueadas por agências próprias; existem 1.418 agências franqueadas (ACF) em operação, conforme lista às fls. 345/356; serão licitadas 1.424 regiões alvo e a diferença decorre do fechamento de algumas dessas unidades após a definição das áreas a serem licitadas;

d) os prazos máximos para substituir as agências franqueadas sem licitação por agências franqueadas com licitação é o seguinte:

18/12/2009: publicação dos avisos de licitação;

4/2/2010: início das reuniões de licitação;

20/4/2010: início das contratações;

20/10/2010: inauguração das primeiras agências.

50. Em relação às modificações incluídas no modelo de remuneração das agências (item b acima), o Presidente da ECT acrescenta que:

a) a exclusão dos clientes estratégicos do âmbito de atuação das agências franqueadas foi determinada pela Portaria nº 400 do Ministério das Comunicações;

b) a Tabela de Produtos e Serviços R3, que chegou a ser elaborada conforme determinação contida no Acórdão nº 2.301/2007-Plenário, foi excluída do edital de licitação uma vez que não se concluiu o portafólio de serviços que a integram; por essa razão, e considerando que deveria passar ainda pela análise jurídica da Subsecretaria de Serviços Postais, e ainda, considerando que essas etapas não seriam compatíveis com o prazo disponível para implantação da nova rede, optou-se por sua inclusão na Tabela de Remuneração em momento posterior, provavelmente no segundo semestre de 2010;

c) a decisão de exclusão da Tabela R3 está em consonância com as considerações da Subsecretaria de Serviços Postais (SSPO) consignadas no Ofício nº 219/2009/SSPO/SE/MC emitido durante as discussões técnicas realizadas durante a apresentação da nova Tabela R3 à SSPO.

51. Por meio Ofício 247/2009-GAB/DEJUR, fl. 357 do Volume 1, de 22/12/2009, o Gerente Corporativo da ECT encaminhou ao Tribunal cópia da última versão do edital de licitação para contratação da instalação e operação AGF (3/213 do Anexo 5) e o expediente CI/DICOM-1293, de 22/12/2009 (fl. 2 do Anexo 5), em que informa que o tempo transcorrido entre a suspensão e posterior revogação das licitações iniciadas em 11 e 12/5/2009 decorreu da necessidade de promover ajustes em razão da edição da Portaria nº 400/2009 – Norma nº 2/2009 do Ministério das Comunicações, e das avaliações relativas à remuneração da parcela R3.

52. Ainda sobre a remuneração da parcela R3, em resposta ao Ofício nº 12/2010-TCU/Sefid (fls. 361), a ECT encaminhou cópia do Ofício nº 219/2009/SSPO/SE/MC, da Subsecretaria de Serviços Postais (fls. 366/367 do Volume 1), e prestou os seguintes esclarecimentos (Ofício 2010-GFIS/DEJUR, CI/DICOM-73/2010, fls. 362/364 do Volume 1):

a) o Grupo de Trabalho constituído para validar as atividades do novo portafólio concluiu suas atividades em dezembro de 2010;

b) em janeiro de 2010 foi constituído novo grupo de trabalho com a missão de preparar e implementar o teste piloto do novo portafólio, cujo relatório final deverá ser apresentado até 30/6/2010;

c) as razões para não conclusão do novo portafólio dos serviços de **marketing** direto "*estão embasados na indispensável necessidade do cumprimento de etapas de desenvolvimento estruturado do novo formato dos serviços para, somente após validados e confirmados, poderem ser ofertados aos usuários*".

Acórdão nº 1.695/2010-Plenário

53. Em 17/7/2010, ao avaliar denúncia a respeito de possíveis irregularidades praticadas pela ECT na condução das licitações para contratação da instalação e operação de AGF, o Tribunal assim se manifestou (Acórdão nº 1.695/2010-Plenário, fl. 565 do TC 002.154/2010-2):

"*VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Denúncia acerca de possíveis irregularidades praticadas pela Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT) na condução de licitações para contratação da instalação e operação de Agências de Correios Franqueadas (AGF), sob regime de franquia postal.*

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Extraordinária do Plenário, de caráter reservado, ante as razões expostas pelo Revisor, em:

9.1 conhecer da presente denúncia, com fundamento nos arts. 234 e 235 do Regimento Interno do TCU, para, no mérito, considerá-la improcedente;

9.2 determinar a juntada destes autos ao processo TC-022.070/2007-9, de relatoria do Ministro Raimundo Carreiro, que trata de fiscalização de outorga de serviços postais mediante permissão de Agências de Correios Comercial Tipo II, denominadas Agências de Correios Franqueadas (AGF);".

54. A proposta do Ministro-Revisor foi motivada por documentação encaminhada pelo Ministro das Comunicações em que se refere a um possível acordo entre a ECT e a Abrapost. Como parte do acordo, entre outras propostas, é mencionada a possibilidade de se modificar a Tabela de Remuneração das agências franqueadas.

55. O Ministro-Revisor discordou da proposta da unidade técnica, de não se avaliar essa proposta, nos seguintes termos:

"*Em que pese as ponderações formuladas pela diligente unidade técnica especializada, observo que o Ministério das Comunicações encaminhou informações que podem vir a ser materializadas. Por esta razão, penso que se mostra pertinente que esta Corte determine, desde já, a juntada destes autos ao TC-022.070/2007-9, sem embargo de lembrar que o art. 7º da citada Resolução nº 27/98-TCU dispõe que a fiscalização dos processos de outorga se dará em estágios.*"

"*Assim procedendo, o Relator daquele feito, o ilustre Ministro Raimundo Carreiro, em continuidade às avaliações que periodicamente promove, somada à pertinência que lhe é peculiar, poderá, à luz dos documentos trazidos aos autos, e se assim entender conveniente, promover os necessários estudos e análises que julgar oportunos à apreciação das demais fases do processo de outorga.*"

"*Com estas considerações, penso estar trazendo a este Colegiado contribuição que me pareceu oportuna e relevante, com vistas a assegurar aos meus nobres Pares o máximo possível de informações a fim de subsidiar o julgamento em andamento.*"

Acórdão nº 1.707/2010-Plenário

56. Na Sessão de 21/7/2010, o Tribunal decidiu (fl. 368 do Volume 1):

"*Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, quanto ao processo a seguir relacionado, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no art. 39, § 3º, da Resolução 191/2006 em levantar o sobrestamento dos autos.*"

DA ATUALIZAÇÃO DOS ESTUDOS CONSTANTES DO PRIMEIRO ESTÁGIO (IN/TCU nº 27/1998, art. 7º, I)

57. Conforme o art. 7º, inciso I, da IN/TCU n.º 27/1998, a fiscalização dos processos de outorga de permissão de serviços públicos deve ser realizada mediante análise dos seguintes documentos, os quais caracterizam o primeiro estágio da fiscalização:

"a) relatório sintético sobre os estudos de viabilidade técnica e econômica do empreendimento, com informações sobre o seu objeto, área e prazo de concessão ou de permissão, orçamento das obras realizadas e a realizar, data de referência dos orçamentos, custo estimado de prestação dos serviços, bem como sobre as eventuais fontes de receitas alternativas, complementares, acessórias e as provenientes de projetos associados;

b) relatório dos estudos, investigações, levantamentos, projetos, obras e despesas ou investimentos já efetuados, vinculados à outorga, de utilidade para a licitação, realizados ou autorizados pelo órgão ou pela entidade federal concedente, quando houver;

c) relatório sintético sobre os estudos de impactos ambientais, indicando a situação do licenciamento ambiental."

58. Como mencionado no item 19 desta instrução, por meio do Acórdão n.º 2.301/2007-Plenário, o Tribunal aprovou com ressalva, conforme a legislação então vigente, os procedimentos adotados pela ECT, referentes ao Primeiro Estágio do processo de outorga de serviços postais mediante permissão de Agências de Correios Comerciais Tipo II (ACC II), em que foi avaliado o estudo de viabilidade técnica e econômica do empreendimento, que indicou os valores das tabelas de remuneração a ser paga às agências franqueadas pela ECT.

59. Em 2009, a ECT encaminhou atualização do estudo de viabilidade técnica e econômica, que incorporou as modificações impostas pela Lei 11.668/2008 e pelo Decreto n.º 6.639/2008, incluindo a

execução das atividades da agência, cronograma de investimentos a serem realizados e limites para atuação das novas unidades.

60. A análise da atualização do estudo demonstra que permanece utilizada a modelagem aprovada com ressalva pelo TCU em 2007, com os ajustes necessários para adequá-lo à nova legislação, bem como a atualização de valores de custos, investimentos e parâmetros da taxa de atratividade do negócio.

61. A Tabela 1 retrata as principais atualizações ocorridas no estudo realizado:

ITEM	2007	2009	Fonte
Custo de pessoal próprio	Base 2006	Base 2008	DEPEC/Sistema Populis
Custo de pessoal terceiro	Base 2006	Reajustado pelo IPCA	Pesquisa de mercado ECT
Outros custos	Base 2006	Reajustado pelo IGPM	Base de Custos e Receitas da ECT
WACC	Base 2006	Base 2008	Ver planilha WACC
Tráfego	Base 2006	Base 2008	Relatório de Avaliação Empresarial
DRE	Base 2006	Base 2008	Contabilidade da empresa
Investimento	Base 2006	Base 2008	DATER
Alíquota IV	c/ CPMF	s/ CPMF	
Coeficiente de Tempo Complementar Envelope	0,4883	0	DATER
Coeficiente de Tempo Complementar Pacote	0,4354	0	DATER
Coeficiente de Tempo de Retaguarda Envelope	0,4200	0,0777	DATER
Coeficiente de Tempo de Retaguarda Pacote	0,4500	0,1749	DATER
Remuneração r^4	Incluído no r^2	Desmembrado do r^2	

Tabela 1 - Fonte: ECT – Ofício 528/09-PRESI (fl. 294 do Volume 1)

62. Destaca-se da Tabela 1 o desmembramento dos serviços internacionais em Tabela de Remuneração própria R4, que os quais estavam integrados no estudo anterior na Tabela de Remuneração R2. A Tabela de Remuneração R4 foi renomeada para Tabela de Remuneração R3 no edital de licitação.

63. Analisando-se as Tabelas de Remuneração publicadas nos editais de licitação, observa-se que as mesmas são compatíveis com as tabelas apresentadas no estudo de viabilidade técnica e econômica atualizado, verificando-se a adoção de mesmo percentual de remuneração para serviços e produtos de mesma natureza. Transcreve-se a seguir o conteúdo dessas tabelas:

ANEXO 3 DO CONTRATO – TABELA DE PRODUTOS, SERVIÇOS E REMUNERAÇÃO PARA AGF

R1

GRUPOS	DESCRIÇÃO	%Remuneração	REMUNERAÇÃO
GRUPO I	Agenda Executiva	3,10%	O PERCENTUAL SERÁ APLICADO SOBRE O VALOR DE COMERCIALIZAÇÃO DO PRODUTO/SERVIÇO
	Agenda Wire-o Reciclada	3,10%	
	Agenda Wire-o	3,10%	
	Agenda Wire-o Jovem Temática Natureza	3,10%	
	Agenda Wire-o Jovem Temática Astronomia	3,10%	
	Caderno Executivo Médio	3,10%	
	Índice Telefônico	3,10%	
	Caixa de Encomenda Tipo CE - 01	5,65%	
	Caixa de Encomenda Tipo CE - 02	5,65%	
	Caixa de Encomenda Tipo CE - 03	5,65%	
	Caixa de Encomenda Tipo CE - 04	5,65%	
	Caixa de Encomenda Tipo CE - 05	5,65%	
	Caixa de Encomenda CE-06	5,65%	
	Caixa de Encomenda CE-07	5,65%	
	Caixa de Encomenda Temática 1	5,65%	
	Caixa de Encomenda Temática 2	5,65%	
	Caixa de Encomenda Temática 3	5,65%	
	Envelope Sedex Médio (plástico e cartão)	5,65%	
	Caixa Postal assinatura/renovação (adquirido pela AGF)-Semestral	14,00%	
	Caixa Postal assinatura/renovação (adquirido pela AGF)- Anual	7,00%	
	Caixa Postal assinatura/renovação (adquirido pela	3,50%	

	AGF)- Bienal		
	Envelope Sedex Grande (plástico)	5,65%	
	Envelope Sedex Grande (cartão)	5,65%	
	Envelope Bolha Médio	5,65%	
	Envelope Bolha Grande	5,65%	
	Envelope Sedex Temático Médio	5,65%	
	Envelope Sedex Temático Grande	5,65%	
	Envelope Temático	5,65%	
	Envelope SEDEX Cartão / Plástico - médio	5,65%	
	Envelope SEDEX Cartão / Plástico - Grande	5,65%	
	Carnê do Baú (recebimento)	40,00%	**O PERCENTUAL SERÁ APLICADO SOBRE O VALOR DE REMUNERAÇÃO DA ECT**
	Prêmio instantâneo (Splash) - TELESENA	15,00%	
	Título de Capitalização - TELESENA - venda	40,00%	
	Telesena resgate	40,00%	
	Cartão Indutivo Embratel C/ valor facial de R$ 5,00	19,50%	
	Cartão Indutivo Embratel C/ valor facial de R$ 10,00	19,50%	
	Cartão Indutivo Embratel C/ valor facial de R$ 21,00	19,50%	
	Cartão Indutivo Embratel C/ valor facial de R$ 50,00	19,50%	
	Cartão Indutivo Telefônica C/ 20 créditos	19,50%	
	Cartão Indutivo Telefônica C/ 30 créditos	19,50%	
	Cartão Indutivo Telefônica C/ 40 créditos	19,50%	
	Cartão Indutivo Telefônica C/ 60 créditos	19,50%	
	Cartão Indutivo Telefônica C/ 75 créditos	19,50%	
	FETAEG	50,00%	
	Imposto Territorial Rural (ITR)	30,00%	
	INCRA (recebimento de contas relativas à Taxa Cadastral - CCIR)	50,00%	
	IRPF	30,00%	
	Recebimento de inscrições (concursos e seleções)	30,00%	
	Recebimento de taxas de inscrição (concursos e seleções)	30,00%	
	Recebimento de contas (Concessionárias)	50,00%	
	Recebimento de contas (Tributos, Impostos e taxas) Estaduais/Municipais	50,00%	
	Recebimento de contas (Tributos, Impostos e taxas) Federais	50,00%	
	Recebimento de contas (Empresas e Instituições Particulares)	50,00%	
	CPF (inscrição/2ª via/Alteração/Pedido de regularização)	50,00%	
GRUPO II	Atendimento Cia. Telef. - Telefônica	25,00%	
	Atendimento Cia. Telef. - Telemar	25,00%	
	Atendimento Cia. Telef. - Brasiltelecom	25,00%	
	Dinheiro Certo Nacional - Emissão	50,00%	**O PERCENTUAL SERÁ APLICADO SOBRE O VALOR DE REGISTRO NACIONAL**
	Dinheiro Certo Nacional - pagamento	50,00%	
GRUPO III	Dinheiro Certo Internacional - emissão	100,00%	
	Dinheiro Certo Internacional pagamento	50,00%	
	Objetos registrados - entrega interna	50,00%	
	Reembolso Postal (entrega interna)	50,00%	
	SEDEX a cobrar - entrega interna	50,00%	

R2

GRUPO I - ENVELOPE	GRUPO II – PACOTE
- Aerogramas (Nacional, Social)	- PAC

- Cartão Social (Mães, Namorados, Pais, Natal, Aniversário...)
- Devolução de Documentos (DD)
- Envelopes pré-franqueados
- Estampagem digital
- Impresso à vista
- Produtos Filatélicos (exceto os constantes do R1)
- Selos comemorativos e ordinários
- Serviços adicionais (AR, MP e outros cobrados por selos)
- Serviços postais cobrados por selos
- Documento econômico
- Documento prioritário
- Telegrama
- Telegrama pré-pago

- Reembolso Postal (postagem cliente avulso);
- e-Sedex
- SEDEX
- SEDEX 10
- SEDEX A COBRAR
- SEDEX HOJE
- SPP - SERVIÇO DE PROTOCOLO POSTAL

Nº Faixa	RECEITA MENSAL (em PPCC)	FATOR %	Ajuste (1o. Porte)
1	Até 30.000	29,52%	
2	De 30.001 a 60.000	20,47%	2.713
3	De 60.001 a 70.000	17,45%	4.528
4	De 70.001 a 80.000	15,64%	5.794
5	De 80.001 a 100.000	13,83%	7.240
6	De 100.001 a 110.000	12,30%	8.772
7	De 110.001 a 130.000	11,29%	9.881
8	De 130.001 a 160.000	9,43%	12.298
9	De 160.001 a 220.000	7,99%	14.600
10	De 220.001 a 280.000	6,98%	16.826
11	De 280.001 a 370.000	6,18%	19.084
12	Acima de 370.000	5,47%	21.709

Nº Faixa	RECEITA MENSAL (em PPCC)	FATOR %	Ajuste (1o. Porte)
1	Até 250.000	25,67%	
2	De 250.001 a 410.000	21,82%	9.633
3	De 410.001 a 430.000	19,47%	19.256
4	De 430.001 a 470.000	17,65%	27.096
5	De 470.001 a 490.000	16,56%	32.188
6	De 490.001 a 530.000	15,17%	39.036
7	De 530.001 a 590.000	13,22%	49.323
8	De 590.001 a 660.000	12,09%	56.006
9	Acima de 660.000	8,59%	79.098

1. SOBRE O VALOR TOTAL DA RECEITA EM REAIS, GERADA PELA AGF DURANTE O MÊS, SERÁ APLICADO O PERCENTUAL CONSTANTE NO RESPECTIVO QUADRO ACIMA E ACRESCIDO O FATOR DE AJUSTE, OBSERVANDO A FAIXA DE ARRECADAÇÃO EM QUE A AGF SE ENQUADRA.

1.1. ESPECIFICAMENTE EM RELAÇÃO À REMUNERAÇÃO DE QUE TRATA O INCISO I, DO SUBITEM 11.1.2 DO CONTRATO DE FRANQUIA POSTAL, SERÁ CONCEDIDO DESCONTO, NO MOMENTO DO FORNECIMENTO PELA ECT, OBSERVANDO A FAIXA DE ARRECADAÇÃO EM QUE A AGF SE ENQUADRA NAQUELA DATA, ISTO É, CALCULADO O VALOR DO DESCONTO SOBRE A ARRECADAÇÃO ACUMULADA, SERÃO DEDUZIDOS OS DESCONTOS JÁ CONCEDIDOS NO MÊS, PARA INDICAÇÃO DO DESCONTO DO FORNECIMENTO QUE ESTIVER SENDO REALIZADO.

*

Serviços	REMUNERAÇÃO	
EMS – Documento	5,04%	PERCENTUAL A SER APLICADO SOBRE O VALOR DE COMERCIALIZAÇÃO DO PRODUTO/SERVIÇO
EMS – Mercadoria		
Mercadoria Econômica		
Sedex Mundi Mercadoria		
Sedex Mundi Documento		
Leve Econômico		
Leve Prioritário		
Telegrama Internacional Ordinário		
Envelope pré-selado carta mundial		
Cupom Resposta Internacional		
Aerograma Internacional		

*Nos editais de licitação a Tabela de Remuneração R4 foi renomeada para R3, que não se confunde com a Tabela de Remuneração R3 apresentada no estudo aprovado pelo Acórdão nº 2.301/2007-Plenário

64. Em relação às recomendações e determinações contidas no Acórdão nº 2.301/2007-Plenário, relativas ao Primeiro Estágio, relacionadas às ressalvas feitas pela SEFID ao estudo anteriormente apresentado, cabe os seguintes esclarecimentos:

64.1 Quanto à ausência de informações relativas ao dimensionamento da rede de agências franqueadas, a ECT apresentou esclarecimentos, por meio da Nota Técnica DATER-0198/2009 (fls. 270 e 271), de 5/6/2009, de que a empresa vem realizando estudos de potencial de mercado para os 5.565 municípios brasileiros, porém, em razão da necessidade urgente de reposição da rede atual foi dada prioridade para a substituição das atuais unidades franqueadas, e após a conclusão da metodologia de dimensionamento, e havendo necessidade, novas licitações poderão ser desencadeadas;

64.2 Em relação à ausência da adoção de critérios e parâmetros na definição da remuneração devida às Agências de Correios Comercial Tipo II, relativamente aos serviços e produtos constantes da antiga Tabela R3, destaca-se que essa ressalva inclusive foi motivo de determinação no subitem 9.2.2 do Acórdão 2.301/2007-Plenário. No entanto, na análise do estudo atualizado enviado pela ECT, e conforme documento NOTA TÉCNICA/GDRT/DATER-0632/2009 (fl. 344), de 18/12/2009, não foi considerada no presente estudo de viabilidade a remuneração referente à prestação dos serviços e produtos da antiga Tabela de Remuneração R3, pois a ECT não concluiu a definição do portafólio de serviços que a integram. Entende-se, então, que essa determinação não é aplicável ao estudo sob análise, pois o mesmo não contempla os produtos e serviços da Tabela R3.

65. Assim, em relação às recomendações e determinações contidas no Acórdão n.º 2.301/2007 relativas ao primeiro estágio, relacionadas às ressalvas feitas ao estudo anteriormente apresentado, observa-se que as mesmas não se aplicam ao presente estudo, devendo ser observadas quando da elaboração de novas licitações ou na inclusão de novos serviços ou produtos no portafólio de comercialização das agências franqueadas, como por exemplo, os serviços listados na antiga Tabela de remuneração R3.

66. Dessa forma, analisando as atualizações do estudo apresentado, observou-se que o mesmo segue a modelagem já aprovada pelo TCU, com as atualizações necessárias para adaptação à legislação em vigor, bem como as atualizações de valores necessárias face ao lapso de tempo entre o estudo apresentado em 2007 e a publicação do edital de licitação em 2009. Assim, a atualização do estudo mantém a condição de aprovação do Primeiro Estágio já deliberada no Acórdão n.º 2.301/2007-Plenário, permanecendo válidas as ressalvas e determinações realizadas no mesmo Acórdão.

SEGUNDO ESTÁGIO (IN/TCU nº 27/1998, art. 7º, II)

67. A análise do segundo estágio visa comprovar se o edital de licitação e a minuta de contrato estão em conformidade com os dispositivos legais pertinentes.

68. O Edital tem por objeto contratar a instalação e operação de Agências de Correios Franqueadas por pessoas jurídicas de direito privado sob regime de franquia postal. O Edital encaminhado pela ECT, "*apesar de referir-se especificamente à Concorrência nº 413/2009, à exceção dos dados variáveis de um para outro, é de idêntico teor a todos os demais 950 adotados para a licitação de todas as regiões alvo de interesse para a instalação de AGF*" (fl. 2 do Anexo 5).

69. A IN/TCU nº 27/1998 dispõe que, no segundo estágio, deverão ser examinados os seguintes documentos (art. 7º, inciso II, alíneas e, f e g):

edital de licitação, fls. 3/213 do Volume 5;

minuta de contrato, fls. 43/213 do Volume 5;

todas as comunicações e esclarecimentos porventura encaminhados às empresas participantes da licitação, bem como as impugnações ao edital, acompanhadas das respectivas respostas.

70. A IN exige também a avaliação da documentação relativa à fase de pré-qualificação (art. 7º, II, alíneas, a, b, c e d), fase não prevista na licitação em exame.

71. Em razão do elevado número de editais, decidiu-se não requerer da ECT, por impossibilidade prática de se avaliar a documentação envolvida, as comunicações e impugnações previstas no art. 7º, inciso II, alínea g, da IN/TCU nº 27/1998.

72. A IN/TCU nº 27/1998 (art. 8º, inciso II) dispõe que o edital e a minuta de contrato devam ser encaminhados ao Tribunal no prazo máximo de cinco dias após a sua publicação, exigência atendida pela ECT uma vez que os Avisos relativos à licitação em questão foram publicados no dia 18/12/2009 e o Edital e a minuta de contrato foram encaminhados ao Tribunal em 23/12/2009 (fls. 357 do Volume 1 e 1/213 do Anexo 5).

73. A licitação, na modalidade de concorrência, é regida pela Lei nº 11.668/2008 e, subsidiariamente, pelo Código Civil, pela Lei nº 8.955/1994 (Lei de Franquias) e pela Lei nº 8.666/1993 e o critério de julgamento é o da melhor proposta técnica, com preço fixado no Edital, conforme art. 3º da Lei nº 11.668/2008.

74. Com base na análise do Edital, pode-se afirmar que foram observados os princípios gerais cosubstanciados no art. 3º da Lei nº 8.666/1993:

"*Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional, e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos*".

75. Verifica-se também que, em atenção ao disposto no §1º, inciso I, do citado art. 3º da Lei nº 8.666/1993, não constam do ato de convocação cláusulas ou condições que comprometam o seu caráter competitivo.

76. Em cumprimento ao disposto no art. 4º da Lei nº 11.668/2008 (cláusulas essenciais do contrato de franquia postal), lei específica que rege a presente licitação, o Edital e a minuta de contrato apresentam as seguintes cláusulas:

a) objeto, localização, prazo de vigência do contrato e período de renovação (fls. 4, 21 e 43 do Anexo 5);

b) modo, forma e condições de exercício da franquia (fls. 4, 22/26 e 44/56 do Anexo 5);

c) critério e parâmetros de qualidade da atividade de gestão (fls. 64/65 do Anexo 5);

d) remuneração da franqueada (fls. 60/63 e 76/80 do Anexo 5);

e) prestação de contas da franqueada à ECT (fls. 60/61 do Anexo 5);

f) direitos e obrigações da ECT e da franqueada (fls. 56/59 do Anexo 5);

g) direitos dos usuários (fls. 59/60 do Anexo 5);

h) forma e condições de fiscalização da franqueada pela ECT (fl. 65 do Anexo 5);

i) penalidades aplicáveis à ECT e à franqueada (fls. 65/67 e 81/87 do Anexo 5);

j) casos de extinção da franquia (fls. 67/69 do Anexo 5);

k) condições para renovação da franquia (fls. 43/44 do Anexo 5);

l) foro e métodos extrajudiciais para solução de divergências (fls. 66/67 e 71 do Anexo 5).

77. Ao se analisar a Minuta do Contrato de Franquia Postal (Anexo 5 do Edital de Licitação, fls. 43/80), constata-se que existe a possibilidade de alteração da Tabela de Remuneração dos Serviços R1, R2 e R3, e da inclusão de novos produtos e serviços a serem prestados pelas Agências Franqueadas, observados os normativos aplicáveis, bem como a alteração da própria sistemática de remuneração das Agências Franqueadas.

78. Transcrevem-se alguns itens da Minuta do Contrato de Franquia Postal (fls. 41, 50, 56 e 60 do Anexo 5) que trazem expressamente a possibilidade de alteração da tabela de remuneração:

"*4.1 A AGF é a unidade de atendimento de correios terceirizada que deverá atuar junto a clientes de varejo e com contrato da ECT, prestando-lhes serviços auxiliares aos serviços postais, assim entendida a prestação dos serviços e venda dos produtos indicados no ANEXO 03.*

(...)

4.1.4 A ECT poderá alterar a lista de produtos e serviços constantes do Anexo 03, assim como os valores e percentuais nele dispostos, garantida a manutenção do equilíbrio econômico financeiro inicial do contrato.

(...)

4.7 A operação da AGF deverá observar as regras deste contrato, as normas aplicáveis à prestação do serviço postal, incluídas as normas do Ministério das Comunicações e normas internas da ECT, e os princípios gerais da prestação de serviços públicos.

(...)

8. CLÁUSULA OITAVA – DOS DIREITOS E DEVERES DA ECT

8.1 Além daqueles previstos nas demais cláusulas deste contrato, são direitos e deveres da ECT:

(...)

8.1.4 Alterar o ANEXO 03 deste contrato, observada a manutenção do equilíbrio econômico financeiro inicial do contrato.

(...)

11 CLÁUSULA DÉCIMA PRIMEIRA – DA REMUNERAÇÃO, DA PRESTAÇÃO DE CONTAS E DOS DEMAIS ACERTOS FINANCEIROS

(...)

11.1.2.2 Os cálculos da remuneração da FRANQUEADA devem observar os critérios, parâmetros e percentuais constantes da TABELA DE PRODUTOS, SERVIÇOS E REMUNERAÇÃO PARA AGF- ANEXO 03

(...)

11.1.4 A Sistemática de remuneração poderá ser alterada, a qualquer tempo, garantida a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro inicial."

79. Assim a ECT, caso julgue necessário, poderá promover alterações no valor das tarifas, bem como alteração dos percentuais de remuneração e inclusão de novos produtos e serviços nas tabelas, e

outros aspectos tarifários, desde que mantidas as condições de equilíbrio econômico-financeiro iniciais do contrato.

80. Por exemplo, caso a ECT opte por incluir os serviços R3 do antigo estudo de viabilidade (serviços especiais como FAC, MDP e PAC) no rol dos serviços a serem prestados pelas agências franqueadas licitadas, essa inclusão deve ser precedida de estudos que indiquem a viabilidade técnica e econômica da prestação dos novos serviços e seus valores de remuneração para as Agências Franqueadas, conforme determinação contida no Acórdão nº 2.301/2007- Plenário, bem como a análise da manutenção do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato.

81. Considerando a previsão da Minuta do Contrato de Franquia Postal de que a ECT pode promover alterações nas tabelas de remuneração ou qualquer outra mudança que tenha impacto econômico nos contratos, desde que motivadas e garantido o equilíbrio econômico-financeiro, propõe-se recomendar a ECT que desenvolva uma metodologia para análise do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de franquia postal.

82. Ressalte-se também que, caso haja alguma alteração ou aditivo aos contratos, as mesmas devem ser submetidas ao TCU, dentro do acompanhamento da execução contratual, conforme artigos 11 e 12 da IN/TCU nº 27/1998, e, se tratando de alteração que envolva aspectos relacionados ao equilíbrio econômico-financeiro dos contratos, também deve ser encaminhada a metodologia e as planilhas de cálculo utilizadas.

83. Por último, ainda no âmbito do segundo estágio, convém mencionar decisão proferida no âmbito do TC 002.154/2010-2, a respeito de supostas ilegalidades praticadas pela Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT) na condução dessa licitação. Segundo o denunciante, o edital divulgado pela ECT teria incorrido nas seguintes impropriedades:

a) não realização de audiência pública exigida pelo art. 39 da Lei nº 8.666/1993;

b) ausência de projeto básico ou de estudo equivalente, em desacordo com o art. 7º da Lei nº 8.666/1993;

c) admissibilidade na licitação de pessoas jurídicas que não tenham por objeto social atividades aproximadas as licitadas, em desacordo com a interpretação dos arts. 28, inciso I, e 30, inciso II, da Lei nº 8.666/1993;

d) admissibilidade na licitação de cooperativas criadas para o exercício de atividades estranhas ao objeto do edital, com tratamento ofensivo ao princípio da isonomia e prejuízo para a franqueadora;

e) indevida possibilidade aberta à participação de empresas estrangeiras e ausência de regras que permitam a aplicação do disposto no art. 42 § 3º, da Lei nº 8.666/1993;

f) inconstitucionalidade e ilegalidade da forma pela qual se estabeleceu o critério de julgamento das licitações ora impugnadas, em desacordo com o art. 3º da Lei nº 11.668/2008, art. 46, § 1º, inciso I, da Lei nº 8.666/1993 e em ofensa ao princípio da isonomia;

g) estabelecimento de regras ilegais de desempate, em desacordo com os arts. 44 e 45 da Lei Complementar nº 123/2006, e com o art. 45, § 2º, da Lei nº 8.666/1993;

h) tipificação de sanções sem qualquer base legal para licitantes e contratados, em desacordo com os arts. 58, inciso IV, e 87, da Lei nº 8.666/1993;

i) exigência de quitação obrigatória de débitos para com a ECT antes da assinatura do contrato, regra ilegal e abusiva;

j) exigência inconstitucional de escolaridade mínima de ensino médio para funcionários da franqueada;

k) ausência indevida do regime jurídico definido para o contrato de franquia postal, de modo a deixar em aberto direitos e deveres das partes contratantes e a garantia do equilíbrio econômico-financeiro em diversas situações;

l) burla à licitação como motivo de rescisão do contrato e não da sua anulação, em desacordo com o art. 49 da Lei nº 8.666/1993;

m) diversas obscuridades que dificultam a participação dos licitantes;

n) inviabilidade do sistema de franquias licitado e ausência de informações orientadoras aos interessados em participar da licitação.

84. O Tribunal avaliou essas questões, conheceu da denúncia, com fundamento nos arts. 234 e 235 do Regimento Interno, para, no mérito, considerá-la improcedente (Acórdão nº 1.695/2010-Plenário).

85. Registre-se que, as examinar outros processos de denúncia e representação contra os editais de licitação para contratação e operação de AGF, o Tribunal considerou todas improcedentes (vide Acórdãos nº 1.857/2010 e 438/2010-Plenário, 3.960 e 3.961-2ª Câmara).

86. Ante o exposto, considerando que foi encaminhada a documentação exigida na IN nº 27/1998 e que foram observadas as formalidades e condições previstas na legislação aplicável ao edital e à minuta de contrato, entende-se que podem ser aprovados os procedimentos relativos ao segundo estágio.

PROPOSTA DE ALTERAÇÃO DA TABELA DE REMUNERAÇÃO

87. O item 9.2 do Acórdão nº 1.695/2010-Plenário, (vide item 53), determinou a juntada do TC 002.154/2010-2 ao presente processo em razão de documentação encaminhada pelo Ministro das Comunicações.

88. Por intermédio do Aviso nº 108/2010/MC (fl. 488 do TC 002.154/20102), o Ministro das Comunicações encaminhou documentação em que consta proposta da Associação Brasileira de Empresas Prestadoras de Serviços Postais (Abrapost), encaminhada pela ECT ao Ministério, de alteração das tabelas de remuneração e outros aspectos técnicos constantes do edital de licitação em troca da retirada de ações judiciais da mencionada entidade contra os editais para licitação de agências franqueadas.

89. Destaque-se, inicialmente, que o Ofício cita apenas uma proposta, sem que haja posicionamento final do Ministério das Comunicações ou da ECT sobre o tema, de modo que não pode o TCU se pronunciar previamente à decisão dessas entidades em aceitar ou não o que lhes foi proposto.

90. Acrescente-se que não se sabe em que condições e em que momento se daria a modificação da tabela de remuneração sugerida na documentação remetida pelo Ministro das Comunicações, uma vez que a proposta encaminhada não fornece maiores detalhes a respeito.

91. Em todo caso, deve ser mencionado que o Tribunal já se manifestou sobre a Tabela de Remuneração com base nas premissas apresentadas pela ECT e que demonstravam a viabilidade do negócio naquelas circunstâncias.

92. Quaisquer modificações da referida tabela, no momento atual, implicam em reapresentação dos estudos de viabilidade previstos para o primeiro estágio e no cumprimento dos prazos estabelecidos no art. 8º da IN/TCU nº 27/1998, ou seja, para o primeiro estágio, 30 dias, no mínimo, antes da publicação do edital de licitação que incorporar tais modificações.

93. Cabe ressaltar, ainda, que quaisquer alterações de itens do edital que afetem a formulação das propostas, o que inclui modificações nas tabelas de remuneração, implicam em abertura de novo prazo para sua apresentação, conforme art. 21, §4º, da Lei n.° 8.666/1993. Ademais, conforme relatado nos itens 22 a 28 do Histórico desta instrução, a Lei nº 11.668/2008, em conjunto com o Decreto nº 6.639/2008, estabelecem como prazo final para o funcionamento das novas outorgas de agências franqueadas e a extinção dos contratos das ACFs em vigor a data de 10/11/2010.

94. Assim, considerando as licitações em andamento e a premência de tempo para atendimento ao prazo estabelecido pela Lei 11.668/2008, entende-se que não é compatível com o cumprimento dos prazos, não é razoável nem se justifica qualquer alteração de cláusulas do edital que impliquem em reabertura de prazo para apresentação de propostas.

95. Ainda, não consta dos autos nenhum documento técnico que comprove a inviabilidade econômico-financeira de se prosseguir a licitação nas condições atuais, pelo contrário, os estudos encaminhados pela ECT e já aprovados por esta Corte comprovam a viabilidade econômica do negócio.

96. Esse entendimento é corroborado pelo próprio Diretor Comercial dos Correios, que, na Comunicação Interna CI/DICOM-446/2010 de 5/7/2010 (fl. 499 do Volume do TC 002.154/2010-2), alerta que qualquer alteração que implique em alteração do edital de licitação e reabertura de prazos para apresentação de propostas pressupõe o não cumprimento do prazo imposto pela Lei 11.668/2008, conforme transcrito a seguir:

"Por fim, ressalte-se que a hipótese de retificação no edital e reabertura dos prazos de licitação pressupõe a conclusão dos certames muito além da data de 10/11/2010, prazo cabal para extinção dos antigos contratos de franquias."

97. Desse modo, propõe-se alertar a ECT que a não realização das licitações no prazo previsto em Lei é motivo suficiente para se proceder à audiência dos responsáveis que concorrerem para essa eventualidade.

98. Não custa lembrar que o Tribunal vem cobrando a realização das licitações para substituiur franquias contratadas sem licitação desde 1994. Depois de sucessivos adiamentos, esse prazo foi finalmente fixado para 10/11/2010, conforme previsto na Lei nº 11.668, de 5/2/2008, resultado da conversão da MP nº 403, de 26/11/2007, e no Decreto nº 6.639, de 7/11/2008.

99. Com este último adiamento, iniciado com a edição da Medida Provisória citada, a ECT conseguiu quase três anos para cumprir uma obrigação que já existia desde 1994 e que vem sendo adiada desde então.

PROCEDIMENTOS PARA AVALIAÇÃO DO TERCEIRO E DO QUARTO ESTÁGIOS

100. Como já mencionado, as licitações para contratação de instalação e operação de Agências de Correios Franqueadas (AGF) sob regime de franquia postal envolvem a substituição das atuais agências franqueadas (ACF), contratadas entre 1990 e 1994 sem o devido processo licitatório.

101. Os 950 editais divulgados pela ECT para cumprir esse objetivo são padronizados em seus termos reguladores e anexos. Nesse caso, a IN/TCU nº 27/1998 (art. 7º, §1º) dispõe que o Relator poderá autorizar a utilização de técnicas de amostragem e outros procedimentos simplificados com o objetivo de selecionar as outorgas que deverão ser examinadas individualmente no terceiro e no quarto estágio.

102. No terceiro estágio, IN/TCU n.º 27/1998 determina que sejam verificados se os procedimentos adotados em relação às exigências de habilitação das licitantes e ao julgamento das propostas; no quarto estágio, o objetivo é de verificar se o contrato de franquia está de acordo com o edital e a minuta de contrato previamente aprovada.

103. Assim, em decorrência do elevado número de outorgas, entende-se pertinente a adoção de amostragem para análise do terceiro e do quarto estágio, utilizando-se de critérios de materialidade e relevância a fim de garantir a efetividade do controle desses processos. Em decorrência, propõe-se analisar o terceiro e quarto estágio por meio de amostragem, conforme previsto na IN/TCU nº 27/1998, art. 7º, §1º, por meio de processo específico, a ser apartado destes autos.

104. Ressalte-se que as outorgas que não forem selecionadas para a amostra continuam sujeitas ao controle deste Tribunal, que poderá atuar em eventuais denúncias ou representações sobre possíveis falhas ou irregularidades nos processos licitatórios.

CONCLUSÃO

105. O processo de desestatização em tela trata da substituição de Agências dos Correios Franqueadas (ACF), outorgadas sem licitação, por Agências Franqueadas (AGF) sob regime de franquia.

106. A primeira decisão do Tribunal cobrando a realização de licitação para contratação de franquia postal data de 1994. Ao longo desse período, os contratos existentes foram prorrogadas mais de uma vez, por meio de leis específicas, o que contornou a exigência de licitação para outorga de serviço públicos contida na Constituição Federal e determinada reiteradas vezes pelo Tribunal.

107. Na última delas, a Lei nº 11.668/2008, e seu regulamento, o Decreto nº 6.639/2008, foi fixada a data de 10/11/2010 para celebrar os contratos de franquia postal de acordo com as novas regras; findo aquele prazo, serão extintos os contratos firmados sem licitação.

108. A ECT encaminhou em agosto de 2007 o estudo de viabilidade exigido pela IN/TCU n.º 27/1998, exigido para a aprovação do primeiro estágio do processo de licitação das novas agências franqueadas, que foi aprovado com ressalvas por esta Corte. No entanto, na data prevista para término dos contratos das agências franqueadas, foi editada Medida Provisória nº 403/2007, que foi convertida posteriormente na Lei 11.668/2008.

109. Assim, em razão do novo modelo de franquia postal prevista nessa Lei, foi aprovado o sobrestamento do processo. Em junho de 2009, a ECT encaminhou ao Tribunal, a documentação exigida pela IN/TCU nº 27/98 para os casos ali indicados, com as atualizações dos estudos encaminhados em anteriormente pela ECT.

110. Muito embora o presente processo se encontrasse sobrestado, a Unidade Técnica, com base no disposto no art. 39, § 2º, na Resolução nº 191/2006, adotou providências necessárias ao saneamento dos autos para permitir que, no momento oportuno, o Tribunal pudesse avaliar os procedimentos adotados pela ECT na contratação de instalação e operação de Agência de Correios Franqueada sob regime de franquia postal.

111. Por meio do Acórdão nº 1.707/2010-Plenário, foi retirado o sobrestamento do processo, e a Sefid deu continuidade à análise do processo de desestatização. Ao longo das avaliações realizadas na documentação com a atualização dos valores referentes ao Primeiro Estágio, que já tinha sido aprovado pelo Tribunal por meio do Acórdão nº 2.301/2007-Plenário, verificou-se que foi mantida a modelagem utilizada no estudo anterior, de modo que permanece a condição de aprovação do primeiro estágio do Acórdão 2.301/2007, permanecendo válidas as ressalvas feitas no mesmo.

112. Em relação à documentação exigida para o Segundo Estágio pela IN/TCU nº 27/1998 (edital de licitação e minuta de contrato), verificou-se que foram observadas as formalidades e condições previstas na legislação aplicável à franquia postal, bem como outras leis relacionadas a processos licitatórios que podem ser aplicadas subsidiariamente nesse caso.

113. Destaque-se que esse edital de licitação foi objeto de representações e denúncias junto a este Tribunal de Contas, e em cuja análise não foram verificadas irregularidades ou ilegalidades, nem com os procedimentos adotados pela ECT, sendo recomendada a aprovação do Segundo Estágio.

114. Destaca-se do edital de licitação a previsão contida na minuta do contrato de franquia postal, de que alterações dos valores das tabelas de remuneração bem como de outros aspectos tarifários são possíveis, desde que mantido o equilíbrio econômico financeiro inicial do contrato.

115. Entende-se que a ECT deve estabelecer uma metodologia para análise do equilíbrio econômico-financeiro para que, caso de sejam realizadas alterações nas tabelas de remuneração de serviços, a inclusão de novos serviços e venda de produtos a serem comercializados pelas agências franqueadas, ou qualquer outra condição que altere a relação econômica entre as partes, possa identificar se há necessidade do reequilíbrio econômico, e quantificar essa alteração, cumprindo assim o previsto no contrato de franquia postal. Destaca-se, que em conformidade com os artigos 12 e 13 da IN/TCU nº 27/1998, o Tribunal faz o acompanhamento da execução contratual dos serviços públicos outorgados, e assim alterações que impliquem em aditivos contratuais devem ser submetidas a análise desta Corte de Contas.

116. No Terceiro Estágio, a IN/TCU n.º 27/98 determina que sejam verificados se os procedimentos adotados em relação às exigências de habilitação das licitantes e ao julgamento das propostas; no quarto estágio, o objetivo é de verificar se o contrato de franquia guarda está de acordo com o edital e a minuta de contrato previamente aprovada.

117. O elevado número de documentos relacionados às licitações e aos contratos a serem firmados pelos proponentes vencedores com a ECT, inviabiliza o controle por parte do TCU de todos os procedimentos realizados na presente licitação. Assim, que a análise do terceiro e quarto estágios

seja feita por meio de amostragem, conforme previsto na IN/TCU nº 27/1998, segundo o princípio da efetividade e da economia processual.

118. Essa metodologia não traz prejuízo ao exercício do Controle Externo de este Tribunal atuar em eventuais denúncias ou representações sobre possíveis falhas ou irregularidades nos processos de outorga de outras agências franqueadas.

119. Destaca-se também o prazo estabelecido pela Lei 11.688/2008, de que os contratos com as atuais agências franqueadas serão extintos na data da 10/11/2010, devendo a ECT substituir as mesmas pelas Agências franqueadas objetos da presente licitação.

120. Assim, considera-se que a ECT deve envidar todos os esforços para que consiga substituir os atuais franqueados até a data prevista, pois além da determinação legal, também há determinação do TCU nesse sentido, e o seu descumprimento traz como consequência a audiência dos gestores que não implementarem a deliberação deste Tribunal, e pode ensejar a aplicação das penalidades previstas nos arts. 56 a 61 da Lei nº 8.443, de 16/7/1992.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

121. Ante o exposto acima, submetemos os autos à consideração superior com a seguinte proposta:

a) aprovar os procedimentos adotados no Segundo Estágio previsto no art. 7º da IN/TCU nº 27/1998, relativo ao processo de outorga de serviços postais, mediante franquia, promovido pela Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (item 86);

b) recomendar a ECT que elabore metodologia para análise do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de franquia postal de forma a atender a previsão da minuta de contrato (item 81);

c) alertar a ECT que, sob pena de aplicação das penalidades previstas nos arts. 56 a 61 da Lei nº 8.443/1992, deve ser observado o prazo para extinção dos contratos das atuais franqueadas determinado na Lei nº 11.668/2008 e no Decreto nº 6.639/2008 (itens 97 e 120);

d) autorizar, conforme disposição contida no art. 7º, §1º, da IN/TCU nº 27/1998, a utilização de metodologia de exame por amostragem com vistas à análise dos Terceiro e Quarto Estágios do presente processo de desestatização (item 103);

e) formar processos apartados específicos para proceder a análise citada acima, com fulcro no art. 37 da Resolução-TCU nº 191, de 21/6/2006 (item 103);

f) enviar cópia desta instrução e a da decisão que venha a ser proferida à ECT e ao Ministério das Comunicações;

g) arquivar o presente processo, em consonância com o art. 169, inciso IV di Regimento Interno do TCU."

É o Relatório.

VOTO

Submeto à apreciação deste Colegiado a fiscalização, realizada nos termos da IN/TCU 27/1998, nas licitações promovidas pela Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos para contratar a instalação e operação de Agências de Correios Franqueadas.

Julgo não ser necessário me estender sobre o histórico da matéria - registrado no Relatório precedente - que abrange diversas medidas administrativas e judiciais, deliberações deste Tribunal e normas legais, que se sucederam desde que o Tribunal, mediante a Decisão 601/1994 – Plenário, manifestou-se acerca da necessidade da realização de certame licitatório para a contratação de franquias pela ECT. Todavia, considero oportuno ressaltar o Acórdão 2.301/2007-Plenário e o Acórdão 1695/2010-Plenário, uma vez que essas deliberações estão diretamente relacionadas ao encaminhamento dos presentes autos.

Primeiro, relembro que, por meio do Acórdão 2.301/2007-Plenário, este Tribunal aprovou com ressalva o primeiro estágio relativo ao processo de outorga de serviços postais, mediante permissão de

Agência de Correios Tipo II (ACC II), em que foi avaliado o correspondente estudo de viabilidade técnica e econômica.

Posteriormente, em razão das inovações impostas pela Lei 11.668/2008 e pelo Decreto 6.639/2008, a ECT veio a promover a atualização do aludido estudo de viabilidade técnica e econômica.

Ao analisar as alterações efetuadas pela ECT, a Unidade Técnica concluiu que foi mantida a modelagem aprovada com ressalvas pelo Tribunal, tendo sido feitas adequações pertinentes à nova legislação, bem como atualizações decorrentes do lapso de tempo transcorrido desde a apresentação do estudo em 2007 e a publicação dos editais de licitação em 2009.

Ante a bem fundamentada análise da Unidade Técnica, considero que permanecem válidas as conclusões bem como as ressalvas e determinações realizadas por meio do Acórdão 2.301/2007-Plenário em relação ao primeiro estágio do processo de outorga, podendo-se passar à análise do segundo estágio.

Quanto ao Acórdão 1695/2010-Plenário, cabe registrar que a referida deliberação foi adotada em processo de denúncia (TC 002.154/2010-2) a respeito de supostas irregularidades praticadas pela ECT na condução das licitações para contratar a instalação e operação de Agências de Correios Franqueadas. O mérito da denúncia foi julgado improcedente e aqueles autos foram juntados ao presente processo em razão de conter documentos encaminhados pelo Ministério das Comunicações a este Tribunal, em 7/7/2010, dando ciência de proposta da Associação Brasileira das Empresas Prestadoras de Serviços Postais (Abrapost) feita à ECT acerca de alterações no edital da licitação.

Sobre essa matéria, entendo pertinente a manifestação da Unidade Técnica, que, em benefício da clareza, transcrevo a seguir:

"...

88. Por intermédio do Aviso nº 108/2010/MC (fl. 488 do TC 002.154/20102), o Ministro das Comunicações encaminhou documentação em que consta proposta da Associação Brasileira de Empresas Prestadoras de Serviços Postais (Abrapost), encaminhada pela ECT ao Ministério, de alteração das tabelas de remuneração e outros aspectos técnicos constantes do edital de licitação em troca da retirada de ações judiciais da mencionada entidade contra os editais para licitação de agências franqueadas.

...

93. Cabe ressaltar, ainda, que quaisquer alterações de itens do edital que afetem a formulação das propostas, o que inclui modificações nas tabelas de remuneração, implicam em abertura de novo prazo para sua apresentação, conforme art. 21, §4º, da Lei n.° 8.666/1993. Ademais, conforme relatado nos itens 22 a 28 do Histórico desta instrução, a Lei nº 11.668/2008, em conjunto com o Decreto nº 6.639/2008, estabelecem como prazo final para o funcionamento das novas outorgas de agências franqueadas e a extinção dos contratos das ACFs em vigor a data de 10/11/2010...."(grifei)

Como outra alternativa para alteração das tabelas prefaladas, a Sefid evidencia a existência, na minuta de contrato de franquia postal juntada aos autos, de cláusulas que preveem a possibilidade de alteração da tabela de remuneração dos serviços R1, R2 e R3, bem como de inclusão de novos produtos e serviços a serem prestados pelas Agências Franqueadas contratadas, caso entendido necessário pela ECT, observado o equilíbrio econômico financeiro do contrato.

Passo a tratar da análise do segundo estágio, prevista na IN/TCU 27/1998, que tem por finalidade verificar se o edital de licitação e a minuta de contrato estão em conformidade com os dispositivos legais pertinentes.

Conforme se verifica no Relatório precedente, o edital e a minuta do contrato apresentados a este Tribunal contemplam as disposições previstas na Lei 11.668/2008, não tendo sido observados, no edital, cláusulas ou condições que comprometam o caráter competitivo do certame. Dessa forma, considero que o segundo estágio do processo de outorga de serviços postais tratado nestes autos encontra-se em condições de ser aprovado.

Cabe, ainda, mencionar os memoriais que me foram entregues em nome da Abrapost, cujas questões ventiladas considero superadas em vista da instrução da Unidade Técnica cujos fundamentos adoto entre minhas razões de decidir. Não obstante esse fato, registro quanto à argumentação daquela Associação acerca da possibilidade de ser incluído no edital da licitação, entre os aspectos técnicos de julgamento, de critério relacionado à experiência anterior dos proponentes, que esta Corte de Contas já se manifestou a respeito do assunto mediante a Decisão 463/2002-Plenário, quando determinou à ECT, *in verbis:*

"8.2.1 - promova, nas futuras licitações, a adaptação do edital-padrão de modo que as características subjetivas da entidade proponente e de seus gestores (p.ex. tempo na atividade atual, ramo de atividade econômica e escolaridade do gestor a ser designado) sejam examinadas na fase de habilitação, restando, assim, somente critérios objetivos para o julgamento das propostas e que permitam avaliar o melhor objeto ofertado (Decisões nºs 230/2001 e 1060/2000-TCU-Plenário"

Por fim, no tocante às propostas da Unidade Técnica, deixo de acolher o alerta à ECT a respeito do cumprimento do prazo fixado na Lei 11.668/2008 e no Decreto 6.639/2008 para a extinção dos contratos celebrados sem licitação, por entender que todo gestor público tem ciência das penalidades a que está sujeito em caso de não observar a Legalidade.

Face ao exposto, acolho as propostas da Unidade Técnica com a ressalva acima mencionada e Voto por que este Tribunal adote a deliberação que ora submeto à consideração deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 4 de agosto de 2010.

RAIMUNDO CARREIRO
Relator

ACÓRDÃO Nº 1905/2010 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 022.070/2007-9.
1.1. Apenso: 002.154/2010-2
2. Grupo I – Classe VII – Assunto: fiscalização de outorga
3. Interessados/Responsáveis:
3.1. Interessado: Empresa Brasileira de Correios e Telegrafos (34.028.316/0010-02).
3.2. Responsável: Carlos Henrique Almeida Custodio (285.560.896-15).
4. Entidade: Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – ECT/MC.
5. Relator: Ministro Raimundo Carreiro.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade: Sec. de Fiscalização de Desestatização (SEFID).
8. Advogados constituídos nos autos: Wellington Dias da Silva OAB/DF 8546, João Marmo Martins OAB/DF 9380, César Harasymowicz OAB/DF 5435, Ana Lidia Camelo Gomes Ribeiro OAB/DF 17326, Elaine Raquela Lira Fizer OAb/DF 18867-0, Flavio Roberto Fay de Spouza OAB/PR 25528-B, Marlon Aurélio Kuntz Petry OAB/GO 19.139, Manoela Cristina Borges Vilela Sanbuichi OAb/DF 15.169, Flavio Antonio Leles Carvalho OAB/MG 89.869, Gustavo esperança Vieira OAB/SP 213756, Ana Virgínia Batista Lopes de Souza OAB/DF 16.660, Fabiana de Oliveira Figueiredo OAB/DF 18.355, Roger Rodrigues dos Santos OAB/dF 17711, Renato de Olievrira Andrade OAB/ DF 20.220, Aline Rabelo Dutra OAB/DF 22709, Marco Antonio Tavares Martins OAB/ DF 9924, Arlindo Gomes de Lima OAB/DF 7262, Paula Ribeiro Mesaros OAB/SP 236928, Karina Speridião Ribeiro OAB/DF 16.267, Agnaldo Nunes da Silva OAB/DF 11336, Cristiane de Matos Woodrow Rodrigues OAB/DF 18536, Luiz Fernando Ataide Boucinha OAB/DF 18066, Alessandra Costa Medeiros OAB/DF 16985, Renata Vieira Machado OAB/DF 16438, Emilia Maria Barbosa dos Santos Silva OAB/DF 7460, Carlos mendes da Silveira Cunha OAB/SP 243410, Vanessa Cristina de Oliveira Santos OAB/DF 22630, Delma Eliane Carneiro OAB/DF17196, Carolina Tenório de Mello OAB/DF

19291, Luciana Muniz Cordeiro OAB/DF 23121, Maria do Rosário Nogueira Vidal OAB/DF 16709, Glauciene Clemente da Cruz OAB/DF 24760, Carolina Peters Moura OAB/DF 17337, Glauber Marcelo de Carvalho Mendes OAB/DF14624 Marcia Pereira dos Santos OAB/DF 17889, Normando Delgado dos Santos OAB/PB 9701, Luciana Santos de Oliveira OAB/DF 17426, Ane Caroline de Medeiros Rios OAB/DF 14543, Juliana de Farias Nunes OAB/DF 20270, Erica Cristiane de Oliveira Rosa OAB/DF 16263, Augusto Barriles OAB/RS 64143, Mariana Franco da Silveira OAB/DF 22680, Lucia Fernanda Katz OAb/SP 190259, Lucelaine da Silva Ribeiro OAB/SP 227335, Paloma Victoria Maria da Graça Lemos Barbosa OAB/SP 238201, Raphael Ribeiro Bertoni OAB/SP 259898.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de fiscalização de licitações para contratação de instalação e operação de Agências de Correios Franqueadas (AGF) sob regime de franquia postal, nos termos da Instrução Normativa TCU nº 27/1998.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1 aprovar os procedimentos adotados no Segundo Estágio previsto no art. 7º da IN/TCU nº 27/1998, relativo ao processo de outorga de serviços postais, mediante franquia, promovido pela Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos;

9.2. recomendar à ECT que elabore metodologia para análise do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de franquia postal de forma a atender a previsão da minuta de contrato;

9.3. autorizar, conforme disposição contida no art. 7º, §1º, da IN/TCU nº 27/1998, a utilização de metodologia de exame por amostragem com vistas à análise dos Terceiro e Quarto Estágios do presente processo de desestatização;

9.4. constituir processos apartados específicos para proceder às análises citadas acima, com fulcro no art. 37 da Resolução-TCU nº 191, de 21/6/2006;

9.5. enviar cópia da presente deliberação acompanhada do relatório e do voto que a fundamentam à ECT e ao Ministério das Comunicações;

9.6. arquivar o presente processo, em consonância com o art. 169, inciso IV do Regimento Interno do TCU.

10. Ata n° 28/2010 – Plenário.

11. Data da Sessão: 4/8/2010 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1905-28/10-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Ubiratan Aguiar (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro (Relator), José Jorge e José Múcio Monteiro.

13.2. Auditores presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

(Assinado Eletronicamente)
UBIRATAN AGUIAR
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
RAIMUNDO CARREIRO
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC-003.984/2009-7 (com 3 volumes e 5 anexos).

Natureza: Monitoramento.

Órgão/Entidades: Ministério de Minas e Energia – MME; Agência Nacional de Energia Elétrica – Aneel e Centrais Elétricas Brasileiras S.A. – Eletrobras.

Responsáveis: Márcio Pereira Zimmermann, Ministro de Minas e Energia; Nelson Hubner, Diretor-Geral da Aneel; e José Antonio Muniz Lopes, Presidente Eletrobras.

Advogado constituído nos autos: não há.

SUMÁRIO: MONITORAMENTO. AUDITORIA. CONTA DE CONSUMO DE COMBUSTÍVEIS FÓSSEIS DOS SISTEMAS ISOLADOS/CCC-ISOL. AUSÊNCIA DE LICITAÇÃO NA AQUISIÇÃO DE COMBUSTÍVEIS PARA ABASTECIMENTO DAS USINAS DO SISTEMA ISOLADO. NÃO IMPLEMENTAÇÃO DO SISTEMA DIGITAL DE COLETA DE DADOS. APLICAÇÃO DE SANÇÕES POUCO EFICAZES. DETERMINAÇÕES DIVERSAS. ARQUIVAMENTO DO PRESENTE PROCESSO.

RELATÓRIO

Trata-se de monitoramento determinado pelo Acórdão 923/2008 – Plenário (item 9.5), referente à auditoria operacional realizada no Ministério de Minas e Energia – MME, na Agência Nacional de Energia Elétrica – Aneel e nas Centrais Elétricas Brasileiras S. A. – Eletrobras, que teve por objetivo geral averiguar a eficiência na gestão da "Conta de Consumo de Combustíveis Fósseis dos Sistemas Isolados/CCC-Isol", encargo de grande repercussão nas tarifas de energia elétrica.

2. Desde 2003, em virtude do disposto na Instrução Normativa 43/2002, o Tribunal de Contas da União tem acompanhado sistematicamente os processos de revisão tarifária periódica de concessionárias de serviços de distribuição de energia elétrica.

3. A CCC-Isol tem por objetivo subsidiar a produção de energia elétrica nos sistemas elétricos isolados, presentes nas localidades não alcançadas pelo Sistema Interligado Nacional - SIN. O benefício atende especialmente as unidades geradoras em que é utilizada a geração termelétrica. Há rateio nos custos de aquisição dos combustíveis fósseis com os demais integrantes do SIN.

4. Essa sistemática é relevante na manutenção de tarifas mais baratas nos sistemas isolados, beneficiando os consumidores das regiões atendidas, sem a qual os preços da energia elétrica nessa região seriam impraticáveis, consoante enfatizou o Exmo. Ministro Relator do Acórdão 556/2005 (TC 013.237/2004-1), no qual o Plenário analisou originalmente a auditoria.

5. A auditoria realizada por equipe da Secretaria de Fiscalização de Desestatização – Sefid deste Tribunal apurou inúmeras ineficiências e falhas na gestão da CCC-Isol, como a ausência de fiscalização dos recursos e de dados sobre as grandezas elétricas das usinas do sistema isolado e elevados níveis de perdas elétricas.

6. O Tribunal, por meio do Acórdão 556/2005 – Plenário, proferiu diversas determinações e recomendações à Eletrobras, à Aneel e ao Ministério de Minas e Energia - MME, as quais transcrevo a seguir:

"(...)

9.1. determinar a Centrais Elétricas Brasileiras - Eletrobras e à Agência Nacional de Energia Elétrica - Aneel que encaminhem ao Tribunal, no prazo de 90 dias, plano de ação, contendo, entre outros aspectos, as medidas e os instrumentos que permitirão aferir, de forma efetiva, os parâmetros com impacto nos valores de reembolso da CCC-ISOL;

9.2. determinar à Agência Nacional de Energia Elétrica que, nos termos do § 1º art. 6º da Lei 8.987/95:

9.2.1. informe, no prazo de 180 dias, os estudos e as medidas regulatórias adotadas ou que pretende adotar, para induzir a redução dos níveis de perdas de energia elétrica para o sistema isolado;

9.2.2. avalie se a utilização da linha de transmissão Rio Branco - Porto Velho vem dando condições que favoreçam o menor custo de produção de energia para o sistema Acre-Rondônia;

9.3. recomendar ao Ministério de Minas e Energia que:

9.3.1. reavalie o atual modelo setorial aplicável aos sistemas isolados, a exemplo do que foi recentemente realizado para os sistemas interligados;

9.3.2. priorize a definição de políticas e ações governamentais voltadas para a eficiência da utilização dos recursos da CCC-ISOL, promovendo ampla participação dos financiadores e beneficiários da conta;

9.3.3. participe ativamente do processo de negociação do preço do gás natural da Bacia do Solimões para geração de energia elétrica;

9.3.4. estabeleça mecanismos que permitam ampla divulgação dos critérios adotados no estabelecimento dos níveis de preços do gás natural da Bacia do Solimões, considerando que parte dos custos com o gás natural utilizado na geração de energia elétrica nos sistemas isolados será ressarcido pela CCC-ISOL;

9.3.5. busque implementar mecanismos de compensação aos governos estaduais e prefeituras pela perda de arrecadação de impostos advindas da implantação de novos projetos ou condições operacionais que tornam mais eficiente a CCC-ISOL;

9.4. recomendar ao Ministério de Minas e Energia e à Agência Nacional de Energia Elétrica que:

9.4.1. implementem novas medidas, incluindo a proposição de nova legislação, que favoreçam a utilização da sub-rogação da CCC-ISOL, tornando compulsória a compra da energia proveniente de projetos que tenham a viabilidade econômico-financeira comprovada;

9.5. recomendar à Agência Nacional de Energia Elétrica que:

9.5.1. estabeleça metas de redução de perdas elétricas para as concessionárias, evitando o repasse integral do custo dessas perdas para a tarifa de energia elétrica sempre que a concessionária ultrapassar as metas fixadas;

9.6. recomendar à Centrais Elétricas Brasileiras que :

9.6.1. estabeleça para suas controladas que atuam nos sistemas isolados um programa de redução de perdas elétricas, viabilizando a obtenção de recursos para tal fim;

9.6.2. implemente ações com vistas ao saneamento econômico-financeiro das concessionárias que atuam nos sistemas isolados;

9.7. recomendar às Centrais Elétricas Brasileiras e à Agência Nacional de Energia Elétrica que divulguem mensalmente na internet os valores de todos os parâmetros necessários para o cálculo do montante reembolsado pela CCC-ISOL, por concessionária, divulgando dentre outros: consumo mensal, nível de perdas elétricas, geração termelétrica total por combustível, preço dos combustíveis, tarifa de equivalente hidráulico e gastos com combustíveis e reembolsos associados à sub-rogação;

9.8. determinar à Secretaria de Fiscalização de Desestatização o monitoramento da deliberação que vier a ser tomada no presente processo, nos termos do art. 243 do Regimento Interno do TCU, acompanhando na ocasião o andamento dos projetos apontados pelo MME no Ofício 196/SEE-MME, de 30/11/2004, que buscam a eficiência da CCC-ISOL;

9.9. determinar à Secretaria de Fiscalização de Desestatização a diligência junto aos responsáveis pela Eletronorte e Eletrobras em relação à não substituição da geração térmica no Estado do Acre e à consequente subutilização da Linha de Transmissão Acre-Rondônia;"

7. Após, a Sefid realizou o monitoramento do Acórdão 556/2005-Plenário, para verificar as ações empreendidas pelos órgãos responsáveis, com vistas ao atendimento das recomendações e determinações descritas acima. A unidade técnica, baseando-se em plano de ação elaborado pela Aneel

e Eletrobras, em atendimento ao item 9.1 da deliberação, concentrou o exame nos seguintes pontos, nos termos do relatório do Acórdão 923/2008-Plenário:

"a) otimização no despacho de energia das usinas da Região Norte do ponto de vista da modicidade;

b) os contratos de compra e outras questões relativas à comercialização de óleo combustível;

c) as perdas de energia;

d) a revitalização do parque térmico da Região Norte;

e) a sub-rogação da CCC;

f) o consumo específico;

g) a fiscalização e o controle operacional realizados pela Eletrobras e Aneel;

h) a transparência e disponibilidade de dados que permitam o controle sobre os gastos financiados pela CCC; e

i) o grau de implementação do plano de ação enviado ao TCU pela Eletrobras e Aneel."

8. Após diligências realizadas pela Sefid junto à Eletrobras e à Aneel, a unidade técnica concluiu que, não obstante a queda importante do valor reembolsado pela CCC-Isol e a realização de obras para integrar o sistema isolado ao SIN, o plano de ação proposto não havia se concretizado.

9. As fiscalizações realizadas pelos órgãos foram pontuais e o reembolso do combustível comprado ainda ocorria apenas com apresentação de notas fiscais, tendo em vista que não foi implementado o Sistema Digital de Coleta de Dados, previsto na Resolução/Aneel 163/2005.

10. A Sefid destacou, naquela ocasião, que não houve avanços em relação às perdas elétricas, destacando omissão da Aneel em não criar mecanismos efetivos de redução desses números. Com base nessas informações, o Tribunal proferiu as seguintes determinações à Aneel e à Eletrobras, por meio Acórdão 923/2008-Plenário, objeto do presente monitoramento:

"9.1. determinar à Agência Nacional de Energia Elétrica – Aneel que adote:

9.1.1. as medidas suficientes e necessárias que visem garantir o cumprimento da Resolução Aneel n.º 163/2005, informando ao TCU, no prazo de 30 (trinta) dias, os resultados alcançados;

9.1.2. as providências, com vistas a apurar os valores pagos à maior pela Eletrobras, a título de sobrepreço na aquisição de combustíveis junto à empresa BR Distribuidora S/A, conforme o período indicado no Relatório de Fiscalização realizado pela Superintendência de Fiscalização dos Serviços de Geração – SFG e pela Superintendência de Fiscalização Econômica e Financeira – SFF, de 14/2/2006, informando ao TCU, no prazo de 30 (trinta) dias, os resultados alcançados;

9.2. determinar à Agência Nacional de Energia Elétrica – Aneel que informe a este Tribunal, no prazo de 15 (quinze) dias, acerca:

9.2.1. do andamento do processo administrativo no qual é aplicada multa à Eletrobras em decorrência da constatação de sobrepreço no combustível pago à BR Distribuidora;

9.2.2. da realização pela Eletrobras de licitação para a aquisição de combustível coberto pela CCC-Isol;

9.2.3. das fiscalizações efetivadas na Eletrobras, que apontaram fragilidades no controle interno daquela empresa;

9.3. determinar a Centrais Elétricas Brasileiras S.A - Eletrobras que informe a este Tribunal, no prazo de 15 (quinze) dias, as medidas adotadas:

9.3.1. para fazer frente ao controle operacional de consumo específico de combustíveis das usinas termelétricas integrantes do CCC-Isol;

9.3.2. para garantir a melhor eficiência do parque térmico sob sua supervisão, de forma a contemplar tanto projetos de revitalização de unidades geradoras quanto de aquisição de unidades novas, ambos com o objetivo de reduzir a CCC-Isol;"

11. Em análise preliminar (Principal, fls. 104/108), com o objetivo de monitorar a referida deliberação, a Sefid, após diligências documentais aos órgãos responsáveis pelo cumprimento das medidas, entendeu que as determinações não haviam sido atendidas, inclusive, constatando-se

crescimento no encargo tarifário CCC-Isol. Por conta disso, dois auditores foram alocados para realizar o monitoramento aprofundado do Acórdão.

12. Em nova manifestação (Principal, fls. 147/164), a auditora responsável, verificando o descumprimento do Acórdão, propôs solicitação de informações aos responsáveis sobre as causas da não concretização das medidas, acrescentando outros questionamentos necessários à conclusão dos trabalhos.

13. Contudo, no decorrer das análises e, depois, enquanto realizava as diligências, a unidade técnica deparou-se com a publicação da Medida Provisória 466, de 29/7/2009, convertida na Lei 12.111, de 9/12/2009, que alterou profundamente as regras de reembolso da CCC-Isol.

14. No intuito de reavaliar as determinações constantes do Acórdão 923/2008-Plenário, a Sefid realizou nova inspeção na Aneel (Volume 2, fls. 451/452). Após os trabalhos e de posse dos dados, a auditora responsável concluiu o monitoramento em instrução (Volume 2, fls. 466/482), o qual transcrevo a seguir:

1. Introdução

1.1 Deliberação

1. O presente monitoramento advém do Acórdão n.º 923/2008-Plenário (TC-013.237/2004-1, já arquivado) referente à auditoria operacional realizada no Ministério de Minas e Energia – MME, na Agência Nacional de Energia Elétrica – Aneel e nas Centrais Elétricas Brasileiras S. A. – Eletrobras, que verificou a gestão da Conta de Consumo de Combustíveis Fósseis dos Sistemas Isolados/CCC-Isol, que é o maior encargo tarifário incidente sobre as tarifas de energia elétrica.

2. As determinações constantes do Acórdão n.º 923/2008 – Plenário foram dirigidas à Aneel e Eletrobras, conforme descrição abaixo.

"9.1. determinar à Agência Nacional de Energia Elétrica – Aneel que adote:

9.1.1. as medidas suficientes e necessárias que visem garantir o cumprimento da Resolução Normativa Aneel n.º 163/2005, informando ao TCU, no prazo de 30 (trinta) dias, os resultados alcançados.

9.1.2. as providências, com vistas a apurar os valores pagos à maior pela Eletrobras, a título de sobrepreço na aquisição de combustíveis junto à empresa BR Distribuidora S/A, conforme o período indicado no Relatório de Fiscalização realizado pela Superintendência de Fiscalização dos Serviços de Geração – SFG e pela Superintendência de Fiscalização Econômica e Financeira – SFF, de 14/2/2006, informando ao TCU, no prazo de 30 (trinta) dias, os resultados alcançados;

9.2. determinar à Agência Nacional de Energia Elétrica – Aneel que informe a este Tribunal, no prazo de 15 (quinze) dias, acerca:

9.2.1. do andamento do processo administrativo no qual é aplicada multa à Eletrobras em decorrência da constatação de sobrepreço no combustível pago à BR Distribuidora;

9.2.2. da realização pela Eletrobras de licitação para a aquisição de combustível coberto pela CCC-Isol;

9.2.3. das fiscalizações efetivadas na Eletrobras, que apontaram fragilidades no controle interno daquela empresa;

9.3. determinar a Centrais Elétricas Brasileiras S.A - Eletrobras que informe a este Tribunal, no prazo de 15 (quinze) dias, as medidas adotadas:

9.3.1. para fazer frente ao controle operacional de consumo específico de combustíveis das usinas termelétricas integrantes do CCC-Isol.

9.3.2. para garantir a melhor eficiência do parque térmico sob sua supervisão, de forma a contemplar tanto projetos de revitalização de unidades geradoras quanto de aquisição de unidades novas, ambos com o objetivo de reduzir a CCC-Isol.

9.4. autorizar a Secretaria de Fiscalização de Desestatização a realizar auditoria operacional com vistas a apurar as causas e o reflexo das perdas elétricas para o sistema no sistema energético brasileiro, bem assim as dificuldades operacionais apontadas pelas empresas concessionárias no seu gerenciamento;

9.5. determinar à Secretaria de Fiscalização de Desestatização o monitoramento da deliberação que vier a ser proferida neste processo, nos termos do art. 243 do Regimento Interno do TCU;

9.6. encaminhar cópia do presente Acórdão, bem como do Relatório e Voto que o fundamentam, ao Ministério de Minas e Energia – MME, às Comissões de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle e de Infra-Estrutura do Senado Federal, às Comissões de Fiscalização e Controle, de Minas e Energia, de Defesa do Consumidor, da Amazônia, Integração Nacional e de Desenvolvimento Regional da Câmara dos Deputados; à Terceira Câmara do Ministério Público Federal".

1.2 Visão geral do objeto

3. A Conta de Consumo de Combustíveis Fósseis dos Sistemas Isolados/CCC-Isol é o principal encargo que compõe a tarifa de energia elétrica. Esse encargo é rateado com todos os consumidores brasileiros para a geração de energia elétrica nos Sistemas Isolados da Região Norte. A auditoria operacional buscou averiguar a eficiência da gestão da CCC-Isol como indutor de modicidade tarifária para esses sistemas.

1.3 Objetivo

4. O objetivo deste monitoramento é acompanhar o cumprimento das determinações constantes do Acórdão n.º 923/2008-Plenário (TC-013.237/2004-1, já arquivado), bem como avaliar a inserção da CCC no contexto das alterações advindas de nova legislação aprovada em dezembro de 2009, em razão da materialidade desse encargo tarifário que, no período de 1999-2009, transferiu para as tarifas de energia elétrica R$ 25 bilhões a título de CCC.

2. Analise do Atendimento das Deliberações

5. Este monitoramento reporta-se aos elementos acostados aos presentes autos a partir de 2008. A análise realizada nesses documentos trouxe dúvidas acerca do cumprimento das determinações do TCU exaradas no Acórdão n.º 923/2008 – Plenário do TC-013.237/2004-1, razão pela qual se realizaram diligências à Eletrobras, à Aneel e aos Produtores Independentes de Energia (PIE) que são subsidiados pela CCC. Além disso, foi realizada inspeção na Eletrobras e na Aneel.

6. Portanto, antes de iniciar a análise das deliberações, é necessário ressaltar que há um entrelaçamento entre as ações da Aneel e da Eletrobras, por isso há casos em que o item será considerado como não implementado, em razão das diligências posteriores enviadas para os referidos órgãos. Ou seja, algumas determinações foram feitas para a Aneel, porém, após a resposta da Agência, entendeu-se necessário solicitar esclarecimentos da Eletrobras. Assim, embora a parte da Aneel tenha sido cumprida, a ideia principal da determinação não foi, pois dependia também da Eletrobras.

2.1 Determinações para a Aneel (9.1 a 9.2)

7. O Acórdão n.º 923/2008 – Plenário, em seu subitem 9.1, determina que a Aneel adote duas medidas. A primeira, acerca da implantação do Sistema Digital de Coleta de Dados (SCD). A segunda, acerca do sobrepreço na aquisição de combustível por parte da Eletrobras. Já o subitem 9.2 determina que a Aneel preste informações ao TCU.

2.1.1 Aneel subitem 9.1.1

8. O subitem 9.1.1 determina que a Aneel adote medidas suficientes e necessárias para garantir o cumprimento da Resolução Normativa n.º 163/2005, que exige a implantação do SCD nas usinas integrantes da CCC.

9. A Aneel demonstrou ter adotado medidas no sentido de cobrar das usinas beneficiárias da CCC que implementassem o Sistema Digital de Coleta de Dados (SCD), inclusive aplicando multas. Entretanto, não logrou êxito, pois as usinas alegaram, de forma geral, que houve problemas na transmissão dos dados; fluxômetro danificado; instalação em desacordo com a configuração estabelecida pela Eletrobras; falta de orçamento para comprar o sistema; e reivindicação de que a Aneel repasse os custos do investimento para a tarifa.

10. Após a resposta dada pela Aneel, esta unidade técnica enviou diligências (fls. 167/193) aos Produtores Independentes de Energia (PIE´s) e às concessionárias que são subsidiadas pela CCC

para saber as razões pelas quais não implantaram o SCD exigido pela Aneel, por meio da Resolução Normativa no 163/2005.

11. Todas as usinas responderam as diligências (fls.197/439 e Anexos 3 e 4). De um total de 301 usinas que atendem o Sistema Isolado, apenas 16 usinas implementaram a Resolução Normativa n.º 163/2005 da Aneel, conforme lista que segue.

Tabela 1 - Usinas que cumpriram a Resolução Normativa n.º 163/2005

N.º	***Empresa***	***UF***	***Usina***
1	*Amazonas Energia*	*AM*	*Aparecida Bloco II*
2	*Amazonas Energia*	*AM*	*Mauá Bloco II*
3	*Amazonas Energia*	*AM*	*Mauá Bloco III*
4	*Breitener*	*AM*	*Jaraqui*
5	*Breitener*	*AM*	*Tambaqui*
6	*Cemat*	*MT*	*Comodoro*
7	*Cemat*	*MT*	*Cotriguaçu*
8	*Cemat*	*MT*	*Guariba*
9	*Cemat*	*MT*	*Juruena*
10	*Cemat*	*MT*	*Paranorte*
11	*Cemat*	*MT*	*Rondolância*
12	*Gera*	*AM*	*Ponta Negra*
13	*Manauara*	*AM*	*Manauara*
14	*Raesa*	*AM*	*Cristiano Rocha*
15	*Termo Norte*	*RO*	*Termo Norte I*
16	*Termo Norte*	*RO*	*Termo Norte II*

Fonte: fl. 189 do Anexo 4.

12. O objetivo do Sistema Digital de Coleta de Dados é a medição e registro das grandezas elétricas com tecnologia digital e memória de massa. Tais dados são imprescindíveis para a verificação do desempenho operacional de cada usina termelétrica, quais sejam: 1) montante de combustível adquirido e consumido por concessionária e por tipo de combustível; 2) montante de energia gerada por empresa, por usina e por tipo de combustível; 3) consumo específico de combustível por empresa, por usina e por tipo de combustível; 4) preço do combustível, subdividido em produto, frete e impostos; e 5) valor da tarifa de equivalente hidráulico (TEH).

13. Não é ocioso repisar que uma das soluções vislumbradas para melhorar o controle operacional foi a necessidade de implantação do SCD. Tal sistema foi discutido em audiência pública promovida pela Aneel em maio de 2005 e tornado obrigatório por meio da Resolução Normativa Aneel n.º 163/2005, publicada no DOU de 11 de agosto de 2005. O art. 5º da referida norma estipulou 6 (seis) meses, a partir da publicação, para a implementação do sistema, portanto, fevereiro de 2006.

14. Em princípio, tal desobediência ensejaria até a revogação da autorização dada para as usinas funcionarem como produtores de energia, conforme o art. 11 da Resolução Normativa Aneel n.º 63/2004, já que o não cumprimento da norma da Aneel implica prejuízo ao desenvolvimento das atividades autorizadas.

15. ***O subitem 9.1.1 não foi implementado, pois as multas aplicadas pela Aneel não foram suficientes para que as usinas térmicas cumprissem a Resolução Normativa Aneel n.º 163/2005. Portanto, entende-se pertinente que seja determinado à Agência que, no prazo de 60 dias, adote sanções mais eficazes para que se faça cumprir suas normas, incluindo, se necessário, o uso da revogação da autorização, conforme o art. 11 da Resolução Normativa Aneel n.º 63/2004, uma vez que, após 5 anos, das 301 usinas integrantes do Sistema Isolado apenas 16 usinas implantaram o Sistema Digital de Coleta Dados, sem o qual não é possível aferir com segurança se a produção de***

energia das usinas térmicas é compatível com o quantitativo de combustível que está sendo subsidiado com recursos da CCC, o que pode gerar significativos prejuízos para os consumidores de energia elétrica do país.

2.1.2 Aneel subitem 9.1.2

16. Esse tópico determina que a Aneel adote providências, com vistas a apurar os valores pagos a maior pela Eletrobras, a título de sobrepreço na aquisição de combustíveis junto à empresa BR Distribuidora S/A.

17. Primeiro, registra-se que a Aneel, em razão do sobrepreço apurado em fiscalização, aplicou multa de R$ 11 milhões à Eletrobras, entretanto, a solicitação do TCU não foi atendida no que concerne ao total do valor pago a maior pela gestora da CCC, pois a Aneel não conseguiu apurar tal montante.

18. Esse item ficou prejudicado tendo em vista que as informações solicitadas pelo TCU à Eletrobras e à Agência Nacional do Petróleo (ANP), cujas planilhas se encontram no Anexo I, não são compatíveis com os combustíveis usados nas usinas térmicas beneficiárias da CCC. A terminologia da ANP (OCA1, OCB1) difere da Eletrobras (OC, OCTE, OPGE, OLPTE). Para o combustível OCA1, a ANP encaminhou dados apenas a partir de 2004 para Amazonas e Pará. Além disso, os preços da ANP são os praticados pelos produtores e os preços da Eletrobras são os preços para consumidor.

19. Dessa forma, o cálculo que viesse a ser realizado poderia resultar em valor irreal. Pelo princípio da prudência, entende-se que face o tempo decorrido e as divergências acima apontadas, não há como realizar, nesse cenário, estimativa que apure os valores pagos a maior pela Eletrobras a título de sobrepreço na aquisição de combustíveis junto à empresa BR Distribuidora S/A.

20. Em que pese a apuração constante do subitem 9.1.2 não ter sido realizada pela Aneel, considera-se que a justificativa da Agência é plausível e merece ser aceita.

2.1.3 Aneel subitem 9.2.1

21. Esse tópico determina que a Aneel informe acerca do andamento do processo administrativo no qual é aplicada multa à Eletrobras.

22. A Aneel responde que a multa foi sustada em razão da ação judicial movida pela Eletrobras na Justiça Federal, contra a sanção aplicada pela reguladora. Informa, também, que as ações regulatórias promovidas para controlar a CCC estão sendo questionadas na justiça pela ação detalhada a seguir.

23. Em razão da resposta dada pela Aneel, que é o ente que tem efetuado fiscalizações na CCC e demonstrado bons resultados, esta unidade técnica enviou diligência à Eletrobras solicitando que informasse qual o fundamento legal que a impede de realizar fiscalização na CCC. Em resposta, fl. 131 do Anexo 4, consta que: "não há impedimento legal à realização de fiscalização na CCC, assim como não há previsão legal para que se faça tal fiscalização".

24. Observa-se que a resposta é dúbia. Desde a auditoria operacional realizada pelo TCU, em 2004, constata-se que a sistemática de reembolso da CCC é suscetível à fraude, principalmente em face da fragilidade do controle exercido pela Eletrobras, que não fazia qualquer conferência in loco. Ao longo desses anos, quem tem realizado fiscalizações é a Aneel, assim como foi a reguladora que obrigou a Eletrobras a implantar uma série de rotinas para melhorar a gestão da CCC.

25. A Aneel fiscaliza, mas não pode emitir sanção contra a Eletrobras no que concerne aos recursos da CCC em razão de decisão judicial. Essa decisão tem origem em um processo administrativo movido pela Aneel contra a Eletrobras, no qual foi aplicada multa de R$ 11,9 milhões em decorrência da constatação de sobrepreço no combustível pago à BR Distribuidora, responsável pelo fornecimento de combustível subsidiados pela CCC. Tal constatação está no Relatório de Fiscalização Aneel n.º 007/2006, de 14 de fevereiro de 2006, objeto do Auto de Infração no 007/2006-SFG/SFF. A Eletrobras recorreu ao Judiciário solicitando a anulação do ato administrativo. A demanda foi acatada pela juíza da 17ª Vara da Justiça Federal no Distrito Federal, em 3 de outubro de 2008, conforme Ação Ordinária n.º 2007.34.00.031571-3.

26. É importante registrar que, administrativamente, a Diretoria da Aneel havia negado provimento ao recurso interposto pela Eletrobras. A empresa impetrou Agravo de Instrumento junto ao Tribunal Regional Federal da 1a Região, tendo sido determinada a suspensão da multa imposta pela Aneel, e a não inclusão ou retirada do nome da Eletrobras no cadastro de inadimplentes (CADIN) e na Dívida Ativa até o julgamento final do agravo (2008.01.00.005153-8/DF). A sentença de mérito n.º 710, de 3/10/2008, julgou procedente o pedido para declarar nula a multa aplicada à Eletrobras.

27. Esse conflito entre Eletrobras e Aneel pode resvalar na restrição à reguladora de aplicar sanção à Eletrobras em outras ações fiscalizatórias, pois a juíza entendeu que a Lei n.º 9.427/1996, que instituiu a Aneel não previu a aplicação de multa pela gestão de recursos provenientes de recursos setoriais, como a CCC. Para a magistrada, a Aneel, ao aplicar tal multa, usou incorretamente a Resolução Aneel n.º 63/2004, ampliando, sem amparo legal, o rol de destinatários de suas penalidades. Assim, o ato foi considerado nulo.

28. Esse cenário resulta no seguinte impasse: a Eletrobras há 36 anos administra tal fundo setorial, ela é ao mesmo tempo gestora (pois tem participação no controle de concessionárias dos sistemas isolados) e beneficiária da CCC, mas diz textualmente que não tem competência legal para fiscalizá-la; a Aneel, por sua vez, em fiscalização demonstrou irregularidades no uso da CCC e foi considerada pelo Judiciário incompetente para aplicar sanção em recursos setoriais. Caso o mérito dessa ação seja favorável à Eletrobras, certamente haverá um vácuo de controle muito prejudicial à boa e regular aplicação dos recursos públicos.

29. O subitem 9.2.1 está em implementação, pois a Aneel tomou todas as providências cabíveis, resta aos órgãos de controle aguardar o deslinde judicial.

2.1.4 Aneel subitem 9.2.2

30. Esse tópico determina que a Aneel informe se a Eletrobras cumpriu sua determinação exarada em auto de infração para que realizasse licitação na compra do combustível utilizado nas usinas subsidiadas pela CCC.

31. A Aneel responde que a Eletrobras não realizou licitação. Ante tal resposta, foi enviada diligência para que a Eletrobras expusesse as razões pelas quais não promove licitações para a aquisição de combustível utilizado nas usinas subsidiadas pela CCC.

32. Em resposta (fl. 178 do Anexo 4), informa que está tentando elaborar um único procedimento licitatório para as usinas da Eletrobras. Vê-se que a Eletrobras acatou a possibilidade de licitar, pelo menos no que diz respeito às empresas que a compõem. Anteriormente, todavia, havia firmado o entendimento de que não deveria realizar licitação para a seleção do fornecedor, pois a BR Distribuidora era a única empresa que tinha logística para realizar o fornecimento do combustível no interior da Região Amazônica. Entendia também a Eletrobras que, enquanto o mérito da ação impetrada no Judiciário (essa ação esta detalhada no tópico anterior 2.1.3 desta instrução) não fosse exarado, não deveria realizar licitação.

33. A necessidade de que se faça licitação foi consubstanciada por ocasião da análise do Plano Anual de Combustível do Sistema Isolado para o ano de 2008, quando a Aneel identificou um significativo aumento do custo da CCC-Isol, provocado, principalmente, pela elevação dos preços do óleo combustível e do óleo diesel. Verificou-se um descolamento injustificável entre os preços praticados no varejo e na CCC-Isol, onerando essa conta em mais de R$ 960 milhões anuais, conforme consta da Nota Técnica SRG/SFF/SFG/SER/Aneel n.º 092/2008.

34. A Resolução Normativa Aneel n.º 347, de 6 de janeiro de 2009, impôs que o reembolso dos custos com combustível seja limitado ao preço de faturamento do combustível sem ICMS, publicado pela Agência Nacional de Petróleo (ANP), por meio do Relatório dos Preços Médios Ponderados Semanais Praticados Pelos Produtores, disponível em seu sítio na internet.

35. Essa norma é um avanço, mas não suficiente para evitar sobrepreço, pois é com o procedimento licitatório que se busca tratar os fornecedores com isonomia e alcançar a proposta mais vantajosa para a Administração Pública. A CCC é um fundo público, não há razão para a Eletrobras

se eximir de tal ato. Ademais, é assim que preceitua a Constituição Federal de 1988 (inciso XXI, do art. 37).

36. Ressalta-se que o art. 19 da Lei n.º 11.943, de 28 de maio de 2009, modificou o art. 15 da Lei n.º 3.890-A, de 25 de abril de 1961 (criação da Eletrobras), e inseriu o §2o, no qual consta que: "a aquisição de bens e a contratação de serviços pela Eletrobras e suas controladas poderão dar-se tanto na modalidade consulta e pregão, observados, no que forem aplicáveis, os arts. 55 a 58 da Lei no 9.472, de 16 de julho de 1997, e nos termos de regulamento próprio, bem como poderá dar-se por procedimento licitatório simplificado a ser definido em decreto do Presidente da República". Dita legislação trouxe agilidade aos processos de compra.

37. ***Considera-se que esse tópico foi implementado no que concerne à Aneel, mas está em implementação no que concerne à Eletrobras. Propõe-se determinar à Eletrobras que passe a realizar licitação já que é assim que preceitua a Constituição Federal de 1988 (inciso XXI, do art. 37) c/c com o art. 19 da Lei n.º 11.943/2009.***

2.1.5 Aneel subitem 9.2.3

38. Esse tópico determina que a Aneel informe a respeito das fiscalizações efetivadas na Eletrobras, que apontaram fragilidades no controle daquela empresa.

39. Em resposta a Aneel detalhou suas ações de fiscalização (fls. 21/63). Identificou que, do período de 1999 a 2005, todas as concessionárias da Região Norte haviam ultrapassado o limite imposto pelas regras da CCC no que diz respeito ao consumo específico para a produção de energia. Com isso, além de aplicação de multa, as concessionárias foram notificadas para devolver combustível para a CCC, tendo sido assinados Termos de Compromisso e Ajuste de Conduta com todas as concessionárias da Região Norte.

40. Outra ação de fiscalização da Aneel foi buscar reposição de equalização dos estoques visando equalizar contábil e fisicamente os montantes de combustível da CCC por meio da consolidação dos dados da Eletrobras e das concessionárias. Evidenciou-se incompatibilidade entre o estoque calculado a partir dos montantes de combustíveis consumidos e reconhecidos pela Eletrobras e os combustíveis entregues e reembolsados pela própria Eletrobras por meio de Carta Cobrança da BR Distribuidora.

41. O trabalho concluiu que a Eletrobras não cumpriu o art. 31 da Resolução Aneel n.º 350, de 22 de dezembro de 1999, que dispõe que a Eletrobras deve revisar, mensalmente, os programas de produção de energia elétrica e as quantidades de combustíveis que a concessionária poderá consumir no mês subsequente, visando a homologação dos quantitativos consumidos no mês anterior.

42. A Eletrobras passou a monitorar esses dados depois que a Aneel identificou que havia discrepância entre os dados de geração e quantidade de combustível em estoque das concessionárias.

43. Muitas das questões acima citadas serão providas somente quando o SCD entrar em funcionamento, mas enquanto isso não ocorre, cabe à Eletrobras implantar mecanismos de teste de consistência de dados, o que é perfeitamente factível, como bem mostrou a fiscalização da Aneel.

44. O Sistema Isolado é composto por 301 sistemas, totalizando 1.400 unidades geradoras. É incompreensível que até esta data não se saiba exatamente quanto está sendo produzido de energia nem o real consumo das usinas. Embora o Sistema Isolado represente apenas 3,4% do setor elétrico, é alimentado por combustíveis de origem fóssil extremamente caros.

45. ***As respostas dadas pela Eletrobras (como se verá a seguir) dão conta de que a empresa implementou algumas propostas sugeridas pela agência reguladora. A avaliação que se faz neste monitoramento, com base nos processos abertos pela Aneel e nos trabalhos de fiscalizações realizados pela Superintendência de Fiscalização da Geração (SFG), é que as determinações impostas à Aneel no que tange ao Acórdão n.º 923/2008, foram realizadas com muita propriedade****.*

2.2 Determinações para a Eletrobras (9.3)

46. Foram feitas duas determinações à Eletrobras. A primeira, para que informasse as medidas adotadas para fazer frente ao controle operacional de consumo específico de combustíveis das usinas

da CCC-Isol. A segunda, acerca das medidas adotadas para garantir melhor eficiência do parque térmico sob sua supervisão.

2.2.1 Eletrobras subitem 9.3.1

47. Esse tópico trata do controle, por parte da Eletrobras, do consumo específico das usinas subsidiadas pela CCC.

48. Fiscalização da Aneel constatou que houve pagamento de quantidade a maior que os limites estipulados pela Resolução Aneel n.º 350/1999, quais sejam: 0,300 litros/kWh, para grupo motor-gerador; e 0,380 l/kWh, para unidades geradoras tipo turbinas.

49. Somente a partir do trabalho da Aneel, a Eletrobras começou a glosar o consumo específico que ultrapassasse o limite estabelecido, embora a Resolução Aneel n.º 350/1999 já previsse tal glosa. O reembolso é feito somente até o valor do limite de consumo específico (antes de 2005 era repassado o total necessário à geração, fosse dentro do limite estabelecido ou acima).

50. Com o advento da Resolução Normativa Aneel n.º 350, de 21 de janeiro de 2009, fruto da Audiência Pública n.º 050/2008, foram estabelecidos limites por central geradora e por faixas de potência e tecnologia, prevalecendo o menor valor entre o estabelecido em contrato e o valor médio verificado no ano anterior, caso fosse inferior ao respectivo limite, não sendo aceito desmembramentos de centrais geradoras para fins de acomodação aos limites de consumo específico.

51. Embora a Eletrobras tenha adotado algumas propostas feitas pela Aneel para controlar o consumo específico, entende-se que não é suficiente, pois suas usinas também não implementaram a Resolução Normativa Aneel n.º 163/2005 (fls. 320/323), que prevê a instalação de Sistema Digital de Coleta de Dados, de forma que o consumo específico seja mostrado ***on line*** *e não de forma manual como é feito até agora.*

*52****. O subitem 9.3.1 não foi implementado. No mérito, propõe-se que seja determinado à Eletrobras, no prazo de 60 dias, o integral cumprimento da Resolução Normativa Aneel n.º 163/2005 para que, de fato, se saiba com transparência as grandezas elétricas, notadamente o consumo específico das usinas do grupo Eletrobras, pois sem o Sistema Digital de Coleta Dados, não é possível aferir com segurança se a produção de energia das usinas térmicas é compatível com o quantitativo de combustível que está sendo subsidiado com recursos da CCC****.*

2.2.2 Eletrobras subitem 9.3.2

53. A derradeira determinação para a Eletrobras é no sentido de adotar medidas para garantir a melhor eficiência do parque térmico sob sua supervisão.

54. Em resposta, a Eletrobras (fls. 67/68) elencou algumas ações para revitalizar seu parque térmico, entretanto, por ter, esta unidade técnica, considerado a resposta incompleta, fez-se diligência indagando qual o perfil das usinas estatais na tentativa de conhecer seu custo de produção.

55. A Eletrobras enviou a relação do consumo específico e do custo de suas usinas, beneficiária da CCC, conforme se observa às fls. 119/187 do Anexo 4. A tabela que se segue mostra as usinas de maiores custos. Considerando o elevado valor para se gerar um MWh, que chega a R$ 3 mil/MWh, enquanto a média não ultrapassa R$ 350/MWh, é cabível solicitar que a Eletrobras apresente estudo que afira a eficiência (art. 37 da CF/88) e a economicidade das usinas pertencentes à ***holding****.*

Tabela 2 - Custo de geração - Usinas integrantes da CCC

Empresa	***Usina***	***Consumo Específico M3/MWh***	***Custo R$/MWh***
Eletronorte	*Rio Branco II*	*0,317*	*3.354,61*
Eletronorte	*Rio Branco I*	*0,314*	*2.082,04*
Eletronorte	*Rio Acre*	*0,314*	*1.657,34*
Eletronorte	*Rio Madeira*	*0,328*	*1.221,49*
Amazonas Energia	*Alvarães*	*0,299*	*1.230,00*
Amazonas Energia	*Japurá*	*0,343*	*1.261,00*
Amazonas Energia	*Palmeiras*	*0,380*	*1.180,00*

Amazonas Energia	*Cucui*	*0,284*	*815,00*

Fonte: Eletrobras - fls. 120 e 182/183 do Anexo 4.

56. Ainda no diapasão de conhecer a eficiência do parque térmico da Eletrobras, indagou-se a respeito das medidas adotadas para minimizar as perdas elétricas no Sistema Isolado. As perdas elétricas se dividem em perdas técnicas e comerciais. A perda técnica advém do efeito ***Joule****, dissipação de energia, e também está relacionada à falta de manutenção dos equipamentos. A perda comercial é fruto de fraude, furto e falta de medição. Em resposta, a Eletrobras informa que está em processo de negociação com o Banco Mundial para obter financiamento para inserção de novas tecnologias, incluindo a automação na medição de unidades consumidoras, para a redução das perdas comerciais e técnicas (fl. 186 do Anexo 4).*

57. ***O subitem 9.3.2 está parcialmente implementado. Propõe-se que seja determinado à Eletrobras que apresente, no prazo de 60 dias, plano de ação contemplando: 1) ações destinadas à modernização/revitalização do parque térmico das usinas subsidiadas pela CCC, que pertencem a holding Eletrobras, haja vista a existência de usinas com elevado custo, a exemplo das usinas destacadas na Tabela 2, apresentando cronograma de implementação das ações; e 2) medidas adotadas para a efetiva redução das perdas elétricas nas empresas da holding Eletrobras, detalhando os índices de perdas, quais as ações, os prazos e os valores destinados a tal fim, discriminando as ações a serem realizadas com recursos da Eletrobras e com os recursos obtidos do Banco Mundial.***

58. Para concluir esse item, cabe destacar alguns fatos ocorridos após o Acórdão n.º 923/2008-Plenário. Primeiro, a construção de novas linhas de transmissão que permitiram a integração de grande parte do Sistema Isolado ao Sistema Integrado Nacional (SIN). Segundo, a conclusão, em novembro de 2009, do gasoduto Urucu-Manaus, que abastece Manaus de gás natural, um combustível mais barato do que o óleo combustível e o diesel consumidos na capital amazonense, que é responsável por quase metade de todos os recursos da CCC (Manaus). Tais ações, em tese, deveriam reduzir a CCC a partir de 2010. Entretanto, tal redução não se concretizou. Em dezembro de 2009, foi editada a Lei n.º 12.111, que inseriu mais elementos na cobertura do encargo, a exemplo do ICMS para compensar os Estados que deixaram de receber a receita de tal imposto em razão de sua integração ao SIN, além de mudar a forma de reembolso da CCC.

59. Esse encargo tarifário foi perenizado ao longo do tempo e essa é uma das razões pelas quais se faz necessário um controle ***pari passu****. A CCC foi instituída por intermédio do art. 13, inciso III, da Lei n.º 5.899/1973. A Lei n.º 9.648/1998 estabeleceu que a CCC do sistema interligado se extinguisse em 31 de dezembro de 2005 e que a CCC dos sistemas isolados se estenderia até 2013. Posteriormente, o art. 18 da Lei n.º 10.438, de 26 de abril de 2002, alterou o art. 11 da Lei n.º 9.648/1998, postergando o prazo de extinção da CCC dos sistemas isolados para o ano de 2022. O encargo tem mais de três décadas e desde a sua criação é administrado pela Eletrobras.*

60. Feitas essas considerações, o próximo item desta instrução trata da nova lei, aprovada no final de 2009, que trouxe profundas mudanças na CCC. Apesar de não afetar nenhuma das determinações e recomendações já exaradas pelo TCU, como se verá a seguir, o TCU precisa ampliar o escopo do controle do encargo tarifário.

3. Alterações oriundas da Lei n.º 12.111/2009

61. A Lei n.º 12.111, de 9 de dezembro de 2009, substituiu a Medida Provisória n.º 466, de 29 de julho de 2009, e revogou o §3º do art. 1º e o art. 8º da Lei n.º 8.631, de 4 de março de 1993, que tratava do reembolso do combustível fóssil usado nas usinas do Sistema Isolado.

62. A partir da citada lei, o reembolso deixou de ser pela quantidade de combustível fóssil utilizado nas usinas e passou a ser pela diferença entre o custo total de geração da energia elétrica e o custo médio da potência e energia comercializadas no Ambiente de Contratação Regulada (ACR) do Sistema Interligado Nacional (SIN).

63. CCC cobria apenas a compra do óleo combustível para as usinas. Mas a nova legislação embutiu no encargo todo o custo da operação, mais a remuneração do investimento, a depreciação, as

despesas com pessoal, transporte e armazenagem do óleo e os custos de manutenção, além dos encargos setoriais, além das compensações de perdas de ICMS para os Estados do Norte também foram incluídas na lei.

64. A Tabela 3 apresenta esquematicamente a alteração advinda da nova norma aprovada pelo parlamento.

Tabela 3 - Principal alteração advinda da Lei 12.111/2009

Antes da Lei n.º 12.111/2009	***Depois da Lei n.º 12.111/2009***
Reembolso *= quantidade de combustível fóssil utilizado nas usinas térmicas.*	***Reembolso*** *= **(**custo total da geração, incluindo pessoal, investimento, depreciação, mat. serviço, custo de operação e manutenção e encargos setoriais, ICMS**)** – **(**custo médio da energia comercializada no ACR**)**.*

65. Além disso, todas as distribuidoras do Sistema Isolado só poderão comprar energia por meio de leilões. Somente nos casos em que a licitação for inviável ou frustrada é que se poderá contratar energia de outra forma.

66. A lei também determinou que os empreendimentos destinados a produzir energia a partir de biomassa, autorizados pela Aneel até 30 de julho de 2009, data de publicação da Medida Provisória n.º 466/2009, terão sua produção adquirida mediante leilão específico para biomassa.

67. No art. 2º da citada lei consta que os contratos de suprimento de energia elétrica, ou equivalentes, vigentes em 30 de julho de 2009, não poderão ser objeto de aditamento para promover a prorrogação de prazos ou o aumento das quantidades.

68. Entre as despesas que serão reconhecidas na CCC estão: a contratação de energia e de potência associada; os encargos do setor elétrico e impostos; a geração própria para atendimento ao serviço público de distribuição de energia elétrica; os investimentos realizados.

69. A lei estabeleceu um adicional tarifário de 0,3% da receita operacional líquida na taxa P&D (pesquisa e desenvolvimento). Esse percentual será recolhido por todas as distribuidoras e repassado ao Tesouro Nacional até 31 de dezembro de 2012. Esse percentual tem o objetivo de ressarcir os Estados da região Norte que estão no sistema isolado pela queda na arrecadação de ICMS incidente sobre o combustível utilizado pelas termelétricas. Porém, falta à Aneel regulamentar o Art. 4º-A da Lei n.º 9.991/2000, que trata do P&D.

70. Em 2/2/2010, foi publicado o Decreto n.º 7.093/2010, que dispõe sobre o suprimento de energia elétrica nos Sistemas Isolados. Entretanto, tal norma apenas estabelece genericamente que as concessionárias, permissionárias e autorizadas de serviços e instalações de distribuição de energia elétrica nos denominados Sistemas Isolados deverão atender à totalidade dos seus mercados por meio de licitação, na modalidade de concorrência ou leilão, a ser realizada, pela Aneel.

71. Em que pese a lei referir-se à data de 30 de julho de 2009 para a mudança dos procedimentos dos subsídios da CCC, até a presente data (abril de 2010), o Poder Executivo não publicou regulamento específico. Somente após essa regulamentação é que poderão ser definidas as quotas do encargo para 2010. Em princípio, a Aneel definiu, em caráter provisório, que, no primeiro trimestre do ano de 2010, seria recolhido para a CCC o montante de R$ 837 milhões.

72. Pelos cálculos do Instituto Acende Brasil, disponível em seu sitio na internet (http://www.acendebrasil.com.br/archives/files/20100505_CanalEnergia.pdf), essa nova medida vai impactar em pelo menos 2% a tarifa de energia elétrica, assim, ainda de acordo com o citado instituto, considerando que a soma das contas de luz no Brasil é próxima de R$ 120 bilhões, o impacto dessa lei é de mais de R$ 2 bilhões ao ano. A materialidade por si só justifica que o encargo tarifário permaneça sobre controle do TCU.

73. Em resumo, a partir de 2004, após o controle realizado pelo TCU na CCC, houve uma forte queda na sua arrecadação. A partir de 2010, com a nova lei, o encargo terá um substancial acréscimo, pois, passa-se a reembolsar a remuneração do investimento, a depreciação, às despesas com pessoal, material de serviço, custos de operação e manutenção e encargos setoriais.

75. ***A proposta desta instrução é que se determine à Aneel que apresente, no prazo de 60 dias, a partir da regulamentação da Lei n.º 12.111/2009, estudo que demonstre o impacto sobre a CCC advindo da referida lei, especificando: a) a forma de valoração do custo médio de geração no Ambiente de Contratação Regulado (ACR); b) a valoração dos custos de geração própria; c) a repercussão dos investimentos realizados pelas concessionárias; d) a extensão e forma de repasse de eventual passivo de custos referente ao período posterior à publicação da Medida Provisória n.º 466/2009 até a data de sua regulamentação; e) o impacto financeiro para a CCC a partir de 30 julho de 2009; e f) a regulação adotada para o art. 4º-A da Lei n.º 9.991/2000.***

4. Benefícios efetivos das deliberações

75. No período de dez anos, 1999-2009, o valor da CCC foi da ordem de R$ 25 bilhões, conforme Tabela 3. Desde 2004, o TCU tem atuado no sentido de melhorar a gestão desse encargo tarifário, que é o maior entre aqueles incidentes sobre as tarifas.

76. Observou-se, também, por ocasião da auditoria, que os valores desse encargo tarifário quintuplicaram em cinco anos. Em 1999, o reembolso da CCC-ISOL foi de R$ 488 milhões e em 2004 havia alcançado a cifra de R$ 3 bilhões.

77. No que tange ao aumento exponencial do valor das quotas anuais, após a atuação do TCU, cobrando reiteradamente a adoção de medidas para a melhor gestão da CCC, houve redução do valor de 38% da quota de CCC para 2007. Como já mencionado, as quotas vinham com uma tendência crescente desde 1999, o crescimento médio no período foi de 38% ao ano. Caso esse percentual persistisse, o gasto para 2007 seria de R$ 6,3 bilhões, entretanto, houve uma forte redução, e a despesa em 2007 foi de R$ 2,8 bilhões, ***deixando de ser repassados às tarifas R$ 3,4 bilhões somente em 2007, o que continua tendo reflexo na atualidade, já que no ano de 2009 houve queda de 30% das quotas de CCC.***

Tabela 4 - Valores CCC - Período 1999-2009

Ano	Valor R$	Variação %
1999	R$ 510.679.066	
2000	R$ 653.192.689	28%
2001	R$ 1.045.652.234	60%
2002	R$ 1.366.077.598	31%
2003	R$ 1.858.292.157	36%
2004	R$ 3.132.417.470	69%
2005	R$ 3.316.513.067	6%
2006	R$ 4.525.709.963	36%
2007	R$ 2.870.550.871	-37%
2008	R$ 3.523.373.709	23%
2009	R$ 2.470.949.076	-30%
Total	R$ 25.273.407.900	

Fonte: Eletrobras.

78. A Aneel, por seu turno, teve um papel importante nessa redução. Várias ações foram instituídas com o intuito de controlar os desembolsos efetuados pela Eletrobras, tendo a Agência expedido normas para limitar o valor do combustível coberto pelo encargo tarifário, bem como normas que tornassem transparentes as grandezas elétricas.

79. Porém, nem todas as ações da reguladora foram implementadas, como se observou ao longo desta instrução. Em que pese essa ausência de integralidade no cumprimento das determinações, não se propõe multa ou reiteração das determinações, como preceitua o item 43 dos Padrões de

Monitoramento instituído pela Portaria Segecex n.º 27/2009, pois se optou por elaborar outras determinações face às justificativas apresentadas pelos responsáveis e a nova conjuntura vivenciada pelo setor elétrico a partir de 2009.

5. Conclusão

80. Em conformidade com a Portaria Segecex n.º 27, de 19 de outubro de 2009, as tabelas que seguem apresentam o resumo com o grau e respectivos percentuais de atendimento das deliberações.

Tabela 5 - Acórdão n.º 923/2008 – Plenário – Deliberações para a Aneel

Grau de implementação das deliberações – Aneel					
Deliberação	*Cumprida ou Implementada*	*Em cumprimento ou Em implementação*	*Parcialmentte cumprida ou Parcialmente implementada*	*Não cumprida ou Não implementada*	*Não aplicável*
9.1.1				*X*	
9.1.2	*X*				
9.2.1		*X*			
9.2.2		*X*			
9.2.3	*X*				
Quantidade	*2*	*2*		*1*	
Percentual	*40%*	*40%*		*20%*	

Tabela 6 - Acórdão n.º 923/2008 – Plenário - Deliberações para a Eletrobras

Grau de implementação das deliberações – Eletrobras					
Deliberação	*Cumprida ou Implementada*	*Em cumprimento ou Em implementação*	*Parcialmentte cumprida ou Parcialmente implementada*	*Não cumprida ou Não implementada*	*Não aplicável*
9.3.1				*X*	
9.3.2		*X*			
Quantidade		*1*		*1*	
Percentual		*50%*		*50%*	

81. Identificou-se que os benefícios efetivos advindos do controle externo permitiram que, dos R$ 25 bilhões auditados, 3,4 bilhões deixassem de ser repassados às tarifas somente em 2007, o que continua tendo reflexo na atualidade, já que no ano de 2009 houve queda de 30% das quotas de CCC. Por outro lado, em decorrência da Lei n.º 12.111, de 9 de dezembro de 2009, de acordo com cálculo do Instituto Acende Brasil, haverá um acréscimo de 2% sobre as tarifas a partir de 2010. Com isso, como o setor tem faturamento anual de R$ 120 bilhões, haverá um impacto de R$ 2 bilhões ao ano na CCC em decorrência da nova lei (fonte: www.acendebrasil.org.brhttp://www.acendebrasil.com.br/archives/files/20100505_CanalEnergia.pdf).

82. Assim, em razão da não implementação integral das determinações do TCU exarada no Acórdão n.º 923/2008-Plenário e da nova lei em vigor a partir de 2009, que inseriu novos elementos na cobertura da CCC, entende-se que o monitoramento deve persistir nos principais pontos que afetam a eficiência da gestão da CCC, quais sejam: realização de licitação para a compra de combustível subsidiado pelo encargo; eficiência das usinas da Eletrobras; controle das perdas elétricas no Sistema Isolado; implementação do Sistema Digital de Coleta de Dados; e o reflexo da nova lei sobre a CCC.

83. Conclui-se que o presente processo, após as deliberações que vierem a ser adotadas pelo TCU, deve ser apensado ao TC-013.237/2004-1, por ter cumprido os objetivos para os quais foi constituído. Posteriormente, a depender da regulamentação da Lei n.º 12.111/2009 pelo Ministério de Minas e Energia, a Sefid avaliará o momento oportuno e conveniente para o monitoramento das ações determinadas nestes autos.

6. Proposta de Encaminhamento

84. Diante do exposto, propõe-se:

I - Com fundamento no inciso I do art. 43 da LOTCU c/c o inciso II do art. 250 do RITCU, determinar:

a) Às Centrais Elétricas Brasileiras S.A - Eletrobras que, no prazo de 60 (sessenta) dias:

a.1) Passe a realizar licitação para a aquisição de combustível, subsidiado pela CCC, para abastecer as usinas do Sistema Isolado, nos termos do inciso XXI, art. 37, da Constituição Federal de 1988 c/c o art. 19 da Lei n.º 11.943/2009 (parágrafos 31 a 37 desta instrução);

*a.2) Apresente plano de ação contemplando: 1) ações destinadas à modernização/revitalização do parque térmico das usinas subsidiadas pela CCC, que pertencem a **holding** Eletrobras, haja vista a existência de usinas com elevado custo, a exemplo das usinas destacadas na Tabela 2, apresentando cronograma de implementação das ações; e 2) medidas adotadas para a efetiva redução das perdas elétricas nas empresas da **holding** Eletrobras, detalhando os índices de perdas, quais as ações, os prazos e os valores destinados a tal fim, discriminando as ações a serem realizadas com recursos da Eletrobras e com os recursos obtidos do Banco Mundial (parágrafos 54 a 57):*

Tabela 2 - Amostra de usinas pertencentes à Eletrobras com elevado custo

Empresa	***Usina***	***Custo R$/MWh***
Eletronorte	*Rio Branco II*	*3.354,61*
Eletronorte	*Rio Branco I*	*2.082,04*
Eletronorte	*Rio Acre*	*1.657,34*
Eletronorte	*Rio Madeira*	*1.221,49*
Amazonas Energia	*Alvarães*	*1.230,00*
Amazonas Energia	*Japurá*	*1.261,00*
Amazonas Energia	*Palmeiras*	*1.180,00*
Amazonas Energia	*Cucui*	*815,00*

Fonte: Eletrobras - fls. 120 e 182/183 do Anexo 4.

*a.3) Implemente o Sistema Digital de Coleta de Dados exigido pela Resolução Normativa Aneel n.º 163/2005 em todas as usinas subsidiadas pela CCC, pertencentes à **holding** Eletrobras, para que se saiba com transparência as grandezas elétricas, notadamente o consumo específico das usinas da **holding**, pois sem o Sistema Digital de Coleta Dados, não é possível aferir com segurança se a produção de energia das usinas térmicas é compatível com o quantitativo de combustível que está sendo subsidiado com recursos da CCC (parágrafos 11 a 14).*

b) À Agência Nacional de Energia Elétrica que, no prazo de 60 (sessenta) dias:

b.1) Adote sanções mais eficazes para que se faça cumprir a Resolução Normativa Aneel n.º 163/2005, já que as multas aplicadas não foram suficientes, incluindo, se necessário, o uso da revogação da autorização, conforme o art. 11 da Resolução Normativa Aneel n.º 63/2004, uma vez que, após 5 anos, das 301 usinas integrantes do Sistema Isolado apenas 16 usinas implantaram o Sistema Digital de Coleta Dados, sem o qual não é possível aferir com segurança se a produção de energia das usinas térmicas é compatível com o quantitativo de combustível que está sendo subsidiado com recursos da CCC, o que pode gerar significativos prejuízos para os consumidores de energia elétrica do país (parágrafos 11 a 14);

b.2) Apresente estudo, 60 dias após a regulamentação da Lei n.º 12.111/2009, que demonstre o impacto sobre o encargo CCC da referida lei, especificando: a) a forma de valoração do custo médio de geração no Ambiente de Contratação Regulado (ACR); b) a valoração dos custos de geração própria; c) a repercussão dos investimentos realizados pelas concessionárias; d) a extensão e forma de repasse de eventual passivo de custos referente ao período posterior à publicação da Medida Provisória n.º 466/2009 até a data de sua regulamentação; e) o impacto financeiro sobre o encargo tarifário CCC; e f) a regulação adotada para o art. 4º-A da Lei n.º 9.991/2000 (parágrafos 61 a 77).

II – Com fundamento no art. 5º do inciso II da Portaria Segecex n.º 27/2009, apensar este processo ao TC-013.237/2004-1.

III - Encaminhar cópia da deliberação que vier a ser adotada, bem como do relatório e voto, às Comissões de Minas e Energia, de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente da Câmara dos Deputados e à Comissão de Serviços de Infra-estrutura do Senado Federal, ao Conselho Nacional de Política Energética, ao Ministério de Minas e Energia, Procuradoria Geral da República - 3ª Câmara de Coordenação e Revisão - Consumidor e Ordem Econômica - e à Casa Civil.

É o Relatório.

VOTO

A Conta de Consumo de Combustíveis Fósseis dos Sistemas Isolados – CCC-Isol possui substancial reflexo na modicidade tarifária, sendo esse custo rateado por todos os consumidores brasileiros. O montante reembolsado no período de 1999/2009 ultrapassou a cifra de R$ 25 bilhões de reais.

2. Em razão da materialidade e da importância do tema, o Tribunal realizou auditoria na CCC-Isol, no ano de 2004, julgada por meio do Acórdão 556/2005 – Plenário. Desde então, a Sefid passou a monitorar as determinações exaradas, fiscalizando as medidas adotadas pela Aneel, Eletrobras e Ministério de Minas e Energia, com vistas à redução do encargo e à melhoria na gestão da conta.

3. No primeiro monitoramento da referida deliberação, esta Corte entendeu que muitas das ações determinadas ainda estavam em execução, necessitando de nova análise. A Sefid realizou os trabalhos, consubstanciados no Acórdão 923/2008-Plenário, cujas deliberações foram monitoradas no presente processo.

4. Primeiramente, é importante ressaltar que as alterações oriundas da Medida Provisória 466, de 29/7/2009, convertida na Lei 12.111, de 9/12/2009, não impedem a realização do presente monitoramento. Ao contrário, as determinações proferidas pelo Acórdão citado tornaram-se ainda mais importantes em razão da nova conjuntura.

5. Esse normativo revogou o § 2º, do art. 8º, da Lei 8.631, de 4/3/1993, o § 3º, do art. 11, da Lei 9.648, de 27/5/1998, e o art. 86, da Lei 10.833, de 29/12/2003. De acordo com a sistemática prevista no art. 3º, da Lei 12.111/2009, a Conta de Consumo de Combustíveis passará a reembolsar, a partir de 30/7/2009:

"[...]o montante igual à diferença entre o custo total de geração da energia elétrica, para o atendimento ao serviço público de distribuição de energia elétrica nos Sistemas Isolados, e a valoração da quantidade correspondente de energia elétrica pelo custo médio da potência e energia comercializadas no Ambiente de Contratação Regulada - ACR do Sistema Interligado Nacional - SIN, conforme regulamento".

6. O custo total de geração de energia elétrica nos Sistemas Isolados, nos termos do §1º, do art. 3º, da norma citada, incluirá os custos de contratação de energia e de potência associada, de geração própria, e aqueles relativos aos investimentos realizados, aos encargos do Setor Elétrico e impostos.

7. Assim, como destaca a unidade técnica, o reembolso, que envolvia apenas valores atinentes à compra de combustíveis fósseis pelas usinas térmicas do Sistema Isolado, ampliou-se com a inclusão de custos com pessoal, investimentos, depreciação e impostos, dentre outros.

8. O impacto a maior para o rateio entre as concessionárias ainda não foi calculado, mas, segundo dados do Instituto Acende Brasil, consultados pela unidade técnica no sítio da instituição na Internet (http://www.acendebrasil.com.br/archives/files/20100505_CanalEnergia.pdf), estima-se que, na tarifa de energia elétrica, haverá acréscimo de 2%.

9. Dessa forma, a gestão da CCC-Isol e a redução dos custos de reembolso continuam como prioridade dos órgãos de controle. Entendo adequada a proposta da unidade técnica, com as especificações descritas, de determinação à Aneel para apresentação de estudos a esta Corte, demonstrando o impacto da referida lei na CCC.

10. Na sequência, analiso os termos do monitoramento realizado pela Sefid. Conforme explanou a secretaria, as determinações constantes do Acórdão 923/2008-Plenário não foram integralmente implementadas.

11. Em que pese a Aneel ter adotado medidas de cobrança às usinas beneficiárias da CCC, relativas à implantação do Sistema Digital de Coleta de Dados – SCD, previsto na Resolução Normativa 163/2005, inclusive com aplicação de sanções aos descumpridores, apenas 16, das 301 empresas obrigadas, implantaram a sistemática de controle.

12. Cabe lembrar que a verificação empreendida pela Eletrobras para reembolso às usinas beneficiárias da CCC envolve apenas o confronto do formulário de solicitação, encaminhado pelas concessionárias, com os respectivos documentos fiscais, sem qualquer acompanhamento da energia efetivamente gerada e a compatibilização dessa produção com o consumo de combustíveis.

13. O SCD, por sua vez, tem a importante função de medir, registrar, armazenar e disponibilizar os dados referentes às grandezas elétricas e ao consumo de combustível. A implantação desse sistema tornou-se obrigatória e deveria ter ocorrido nos prazos de 6, 12, 18 ou 24 meses, contados da publicação da Resolução, variando de acordo com a potência instalada da usina, nos termos dos artigos 2º e 6º, do normativo. Entretanto, quase 5 anos após a publicidade da norma, menos de 10% das termelétricas cumpriram a exigência.

14. As razões apresentadas pelas beneficiárias para o descumprimento da medida, como problemas na transmissão de dados e ausência de orçamento, não condizem com o tempo transcorrido. Coaduno com o posicionamento da Sefid de que é necessário a Aneel adotar medidas eficazes para dar efetividade ao normativo.

15. Com efeito, o art. 3º, inc. X, da Lei 9.427/1996, prevê a competência da Aneel para fixar multas administrativas aos concessionários de instalações e serviços de energia elétrica. No caso das empresas autorizadas a funcionar como produtores de energia, por exemplo, o descumprimento da Resolução Normativa/Aneel 163/2005 poderia ensejar até mesmo a revogação da autorização, nos termos do **caput,** do art. 11, da Resolução/Aneel 63/2004.

16. De outra sorte, no que concerne ao subitem 9.2.2., do Acórdão monitorado, relativo à realização pela Eletrobras de licitação para aquisição de combustíveis, cobertos pela CCC-Isol, a Aneel informou que a gestora da conta não realizou os procedimentos licitatórios.

17. A Eletrobras, empresa controlada pela União, não está isenta da realização de licitação. Conforme o §2º, do art. 15, da Lei 3.890-A, de 25/4/1961, incluído recentemente pela Lei 11.943/2009, a aquisição de bens pela entidade e suas controladas poderá ocorrer na modalidade consulta e pregão. O dispositivo prevê, ainda, regulamento próprio e procedimento licitatório simplificado a ser definido em decreto do Presidente da República.

18. No caso da compra de combustíveis para as termelétricas não integrantes do SIN, a realização de certames reveste-se de especial importância, pois a concorrência poderá evitar compras com preços superiores aos de mercado, como identificou a Aneel em fiscalização realizada.

19. Com isso, considero pertinente a determinação para que a referida empresa realize procedimentos licitatórios nas compras de combustíveis para abastecimento das usinas do Sistema Isolado, deliberação que não constou dos monitoramentos anteriores.

20. Igualmente, a determinação à Eletrobras para adoção de medidas de controle operacional do consumo específico de combustíveis das usinas beneficiárias do CCC-Isol não foi cumprida. Essa deliberação decorreu da constatação, pela Aneel, do descumprimento dos limites de consumo específico, definidos pelo Grupo Técnico Operacional da Região Norte - GTON.

21. O consumo específico, à época, era formado pelos valores médios de combustível consumido na produção de energia. É medida de eficiência. Como previa a Resolução/Aneel 350/1999,

o reembolso do produto adquirido devia realizar-se apenas até o valor dessa medida, definido pelo GTON, o que fomenta a utilização eficiente do produto.

22. Atualmente, a Resolução/Aneel 350/2009, em seu art. 6º, inc. II, alíneas "a", "b" e "c", prevê que o consumo específico das unidades geradoras será o menor montante entre a média dos valores disponíveis no SCD, o limite publicado pela Aneel e o valor pactuado no contrato de compra e venda de energia.

23. Noto que o cumprimento da determinação pela Eletrobras na conjuntura atual vincula-se à implementação do SCD pelas usinas termelétricas, reforçando a discussão anterior sobre o assunto, pois não se sabe, na maioria das beneficiárias da CCC, quanto é produzido de energia e quanto combustível é utilizado nessa produção. Com isso, faz-se necessário determinar à **holding** Eletrobras que implemente de forma imediata o referido sistema, como destacou com propriedade a unidade técnica.

24. Do mesmo modo, a busca da eficiência como medida de redução dos custos suportados pela CCC-Isol foi objeto de determinação específica à Eletrobras, por meio do subitem 9.3.2, da deliberação monitorada, com o objetivo de a empresa desenvolver projetos de revitalização das unidades geradoras e adquirir novas empresas.

25. A Eletrobras apresentou ações importantes para a solução da problemática envolvendo a Conta de Consumo de Combustíveis, como a aquisição de novas unidades geradoras, a integração de Manaus ao Sistema Interligado Brasileiro e outras medidas visando a substituição da geração de energia a partir do diesel e do óleo combustível (Principal, fls. 67/68).

26. Entretanto, julgo necessária a continuidade do acompanhamento das ações, por conta das constatações da unidade técnica em análise efetuada sobre o perfil das usinas estatais. O custo da geração, conforme descreve o relatório de monitoramento (Volume 2, fl. 476), supera mil reais em algumas beneficiárias, enquanto a média não ultrapassa R$ 350,00/MWh. Assim, é importante a análise periódica por esta Corte da evolução do processo de revitalização do parque térmico composto pelas beneficiárias da CCC-Isol e do processo de redução das perdas elétricas em andamento na Eletrobras.

27. Por fim, considero exíguo o prazo proposto pela Sefid para apresentação do plano de ação pela Eletrobras, relacionado à realização de licitações e redução das perdas elétricas, fazendo-se necessário readequá-lo para que a empresa implemente as medidas de maneira eficiente e tempestiva.

28. Dessa forma, verifico que houve avanços no controle exercido pela Aneel sobre as usinas beneficiadas pela CCC-Isol. Entretanto, restou pendente de implementação parte substancial das determinações exaradas no Acórdão 923/2008-Plenário, razão pela qual acolho, com os ajustes que julgo necessários, as propostas da unidade técnica, com vistas a dar continuidade, em procedimentos futuros, ao acompanhamento das deliberações proferidas nos presentes autos.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 04 de agosto de 2010.

JOSÉ JORGE
Relator

ACÓRDÃO N.º 1906/2010 – TCU – Plenário

1. Processo n.º TC-003.984/2009-7 (com 3 volumes e 5 anexos).
2. Grupo I; Classe V – Monitoramento.
3. Órgão/Entidades: Ministério de Minas e Energia – MME; Agência Nacional de Energia Elétrica – Aneel e Centrais Elétricas Brasileiras S.A. – Eletrobras.
4. Responsáveis: Márcio Pereira Zimmermann, Ministro de Minas e Energia; Nelson Hubner, Diretor-Geral da Aneel; e José Antonio Muniz Lopes, Presidente da Eletrobras.
5. Relator: Ministro José Jorge.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Desestatização – Sefid.
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Monitoramento determinado pelo Acórdão 923/2008 – Plenário, referente à auditoria operacional realizada com vistas a averiguar a eficiência da gestão da "Conta de Consumo de Combustíveis Fósseis dos Sistemas Isolados/CCC-Isol", como indutor de modicidade tarifária para esses sistemas.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator e com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, em:

9.1. determinar à Agência Nacional de Energia Elétrica – Aneel que:

9.1.1. adote medidas mais eficazes para que se faça cumprir a Resolução Normativa Aneel n.º 163/2005, tendo em vista que as multas aplicadas não foram suficientes, incluindo, se necessário, o uso da revogação da autorização, conforme o art. 11, da Resolução Normativa Aneel n.º 63/2004;

9.1.2. apresente estudos, 60 dias após a regulamentação da Lei n.º 12.111/2009, que demonstrem o impacto sobre o encargo CCC da referida lei, especificando:

9.1.2.1. a forma de valoração do custo médio de geração no Ambiente de Contratação Regulado (ACR);

9.1.2.2. a valoração dos custos de geração própria;

9.1.2.3. a repercussão dos investimentos realizados pelas concessionárias;

9.1.2.4. a extensão e forma de repasse de eventual passivo de custos, referente ao período posterior à publicação da Medida Provisória n.º 466/2009 até a data de sua regulamentação;

9.1.2.5. o impacto financeiro sobre o encargo tarifário CCC; e

9.1.2.6. a regulação adotada para o art. 4º-A da Lei n.º 9.991/2000;

9.2. determinar a Centrais Elétricas Brasileiras S.A - Eletrobras que, no prazo de 90 (noventa) dias:

9.2.1. passe a realizar licitação para a aquisição de combustíveis, subsidiados pela CCC, para abastecer as usinas do Sistema Isolado, nos termos do inciso XXI, art. 37, da Constituição Federal de 1988, c/c o art. 15, §2º, da Lei 3.890-A/1961, com redação dada pelo art. 19, da Lei n.º 11.943/2009, orientando as empresas controladas pela **holding** no mesmo sentido;

9.2.2. apresente plano de ação, contemplando:

9.2.2.1. as ações destinadas à modernização/revitalização do parque térmico das usinas subsidiadas pela CCC, que pertencem à **holding** Eletrobras, haja vista a existência de beneficiárias com elevado custo, a exemplo das empresas destacadas na Tabela abaixo, apresentando cronograma de implementação das medidas:

Tabela - Amostra de usinas pertencentes à Eletrobras com elevado custo

Empresa	Usina	Custo R$/MWh
Eletronorte	Rio Branco II	3.354,61
Eletronorte	Rio Branco I	2.082,04
Eletronorte	Rio Acre	1.657,34
Eletronorte	Rio Madeira	1.221,49
Amazonas Energia	Alvarães	1.230,00
Amazonas Energia	Japurá	1.261,00
Amazonas Energia	Palmeiras	1.180,00
Amazonas Energia	Cucui	815,00

Fonte: Eletrobras - fls. 120 e 182/183 do Anexo 4.

9.2.2.2. as medidas adotadas para a efetiva redução das perdas elétricas nas empresas da **holding** Eletrobras, detalhando os índices de perdas, os prazos e os valores destinados à essa finalidade, discriminando as ações a serem realizadas com recursos da Eletrobras e com os recursos obtidos junto ao Banco Mundial;

9.2.3. implemente o Sistema Digital de Coleta de Dados exigido pela Resolução Normativa Aneel n.º 163/2005 em todas as usinas subsidiadas pela CCC, pertencentes à **holding** Eletrobras, para que se identifiquem com transparência as grandezas elétricas, notadamente o consumo específico das usinas da **holding**;

9.3. apensar este processo ao TC-013.237/2004-1, com fundamento no art. 5º, inciso II, da Portaria Segecex n.º 27/2009;

9.4. encaminhar cópia desta decisão, bem como do Relatório e Voto que a fundamentam, às Comissões de Minas e Energia, de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente da Câmara dos Deputados e à Comissão de Serviços de Infra-estrutura do Senado Federal, ao Conselho Nacional de Política Energética, ao Ministério de Minas e Energia, Procuradoria Geral da República - 3ª Câmara de Coordenação e Revisão - Consumidor e Ordem Econômica - e à Casa Civil;

10. Ata n° 28/2010 – Plenário.

11. Data da Sessão: 4/8/2010 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1906-28/10-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Ubiratan Aguiar (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge (Relator) e José Múcio Monteiro.

13.2. Auditores presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

(Assinado Eletronicamente)
UBIRATAN AGUIAR
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
JOSÉ JORGE
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO II – CLASSE V – Monitoramento.
TC 010.132/2009-7 [Apenso: TC 013.233/2008-5]
Natureza: Monitoramento
Entidades: Fundação Nacional de Saúde - MS
Responsáveis: Fundação Nacional de Saúde - MS (26.989.350/0001-16); Ministério Público do Trabalho - Mpu (26.989.715/0005-36); Ministério da Saúde (00.530.493/0001-71); Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (vinculador)
Interessado: Secretaria de Controle Externo – MT (00.414.607/0009-75)
Advogado constituído nos autos: não há.

SUMÁRIO: MONITORAMENTO. NOVA SOLICITAÇÃO DE PRORROGAÇÃO DE PRAZOS PARA CUMPRIMENTO DO ACÓRDÃO 402/2009-TCU-PLENÁRIO. AUTORIZAÇÃO, EM CARÁTER EXCEPCIONAL. NOTIFICAÇÃO.

RELATÓRIO

Adoto como relatório o despacho (fl. 25, vol. 1) do Secretário da Secretaria de Controle Externo do TCU em Mato Grosso, **in verbis**:

"MÁRCIA BASSIT LAMEIRO DA COSTA MAZZOLI, Secretária-Executiva do Ministério da Saúde, requer prorrogação de prazo (fls. 249/250) para atendimento ao item 9.1.4 do Acórdão 402/2009-Plenário, reconsiderando o último prazo estipulado pelo Acórdão 930/2010 (fls. 242), alegando que:

a) O Grupo de Contato de Auditoria requer um controle de instrumentos daquela gestão, que a Secretaria-Executiva não dispõe;

b) Aquela Secretaria não tem legitimidade para decidir e deliberar sobre um Plano de Ação.

No monitoramento previsto no item 9.1.4 do Acórdão TCU 402/2009 – Plenário, adotado em sessão de 11/3/2009, este Tribunal determinou ao Ministério da Saúde a viabilização e constituição de Grupo de Contato de Auditoria, no prazo de 60 dias, e remessa ao TCU, no prazo de 90 dias a partir da criação do referido grupo, do Plano de Ação, contendo o detalhamento das ações para cumprir as determinações e recomendações feitas, o conjunto de metas e prazos correspondentes para atender essas deliberações e a relação dos gestores responsáveis por cada ação necessária, para atender as metas pactuadas.

O Exmo Sr Ministro Relator do processo autorizou a prorrogação do prazo por mais trinta dias (fl. 85), a contar da data da solicitação feita pela Sra Márcia Bassit (fl. 65), em 29/5/2009, alterando o cronograma para adoção das medidas previstas no subitem 9.1.4 do Acórdão TCU 402/2009-P da seguinte forma (fl. 100):

- Constituição do Grupo de Contato de Auditoria até 6/7/2009; e

- Apresentação do Plano de Ação a este Tribunal até 5/10/2009.

O Plenário do TCU, após novo pedido de dilação de prazo por parte da Sra Márcia Bassit (fl. 220), proferiu o Acórdão n.º 2.700/2009-P prorrogando por mais sessenta e noventa dias, respectivamente, os prazos fixados no subitem 9.1.4 do Acórdão TCU 402/2009-P.

Em 31/3/2010, a Sra. Márcia Bassit solicitou novamente dilação de prazo (fl. 237). O TCU proferiu o Acórdão n.º 930/2010-P autorizando a prorrogação dos prazos fixados no subitem 9.1.4 do Acórdão TCU 402/2009-P por trinta e noventa dias, respectivamente, em caráter excepcional e de forma improrrogável. Na mesma deliberação, o Plenário desta Corte de Contas alertou a Secretaria-Executiva do Ministério da Saúde que o descumprimento desses novos prazos poderia ensejar a aplicação da multa prevista no § 1º do art. 58 da Lei 8.443/1992.

Sugiro ao Sr. Ministro-Relator o não atendimento à solicitação da requerente."

É o relatório.

VOTO

Cuida-se de solicitação de dilação de prazo por parte da senhora Secretária Executiva do Ministério da Saúde, Márcia Bassit Lameiro da Costa Mazzoli, para cumprimento do disposto no item 9.1.4 do Acórdão 402/2009-Plenário, que assim dispunha:

"9.1.4. Viabilize e constitua Grupo de Contato de Auditoria, no prazo de 60 dias, e remeta ao Tribunal, no prazo de 90 dias a partir da criação do referido grupo, Plano de Ação, contendo o detalhamento das ações para cumprir as determinações e recomendações feitas pelo TCU, o conjunto de metas e prazos correspondentes para atender essas deliberações e a relação dos gestores responsáveis por cada ação necessária para atender as metas pactuadas."

2. Consoante registrado pela Secretária-Executiva do Ministério, em expediente datado de 8 de julho de 2010, esse pedido de prorrogação de prazos decorre da edição da Medida Provisória n.º 483, de 24 de março de 2010, que contém ações direcionadas ao setor da saúde as quais permitirão,

conforme exposição de motivos da referida norma, "*levar a cabo a reestruturação do Subsistema de Atenção à Saúde Indígena, instituído pela Lei n.º 9.836, de 23 de setembro de 1999*".

3. Com efeito, a referida medida provisória alterou a estrutura do Ministério da Saúde, criando a Secretaria Especial de Saúde Indígena e retirando competências da FUNASA, a quem originalmente incumbia o trato da saúde indígena.

4. Além disso, foi consignado que a incerteza quanto à conversão em lei da medida provisória, que até o presente momento somente conta com a aprovação da Câmara dos Deputados, também dificulta a implementação do Grupo de Contato de Auditoria, pois os agentes da Saúde Indígena na Funasa não sabem se lá continuarão a responder pelo assunto ou se passarão a integrar o quadro da Secretaria Especial de Saúde Indígena, a ser estruturado, conforme informações do Ministério da Saúde, por Decreto que determinará a transferência do pessoal e dos bens móveis e imóveis da Funasa para o Ministério da Saúde.

5. Desse modo, reconhecendo as dificuldades que advém deste momento de transição e considerando que a medida provisória em comento deve ser apreciada em breve, julgo que deve ser deferido o pedido de prorrogação de prazos, em caráter excepcional e improrrogável, pelo prazo de 30 dias.

Isso posto, dissinto do encaminhamento proposto pela Unidade Técnica e VOTO porque o Tribunal adote o Acórdão que submeto à deliberação desse Plenário.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 04 de agosto de 2010.

JOSÉ JORGE
Relator

ACÓRDÃO N.º 1907/2010 – TCU – Plenário

1. Processo n.º TC 010.132/2009-7.
1.1. Apenso: 013.233/2008-5
2. Grupo II – Classe V – Assunto: Monitoramento
3. Interessado: Tribunal de Contas da União
4. Entidade: Fundação Nacional de Saúde – MS
5. Relator: Ministro José Jorge.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade: Secretaria de Controle Externo - MT (SECEX-MT).
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Monitoramento, nos quais foi solicitada prorrogação de prazo para cumprimento do disposto no item 9.1.4 do Acórdão 402/2009 – TCU – Plenário.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. autorizar, em caráter excepcional e improrrogável, a dilação dos prazos fixados no subitem 9.1.4. do Acórdão 402/2009-TCU-Plenário, por 30 (trinta) dias, a contar do término dos prazos estipulado no Acórdão 930/2010-TCU-Plenário;

9.2. alertar a Secretaria-Executiva do Ministério da Saúde que o descumprimento dos prazos acima pode ensejar a aplicação de multa prevista no §1º do art. 58 da Lei n.º 8.443, de 1992; e

9.3. encaminhar cópia desta deliberação à Secretaria-Executiva do Ministério da Saúde.

10. Ata n° 28/2010 – Plenário.

11. Data da Sessão: 4/8/2010 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1907-28/10-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Ubiratan Aguiar (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge (Relator) e José Múcio Monteiro.

13.2. Auditores presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

(Assinado Eletronicamente)
UBIRATAN AGUIAR
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
JOSÉ JORGE
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO II – CLASSE I – Plenário
TC-004.792/2007-6 (com 3 anexos)
Natureza: Pedido de Reexame em Auditoria (Fiscobras 2007)
Unidade: Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras)
Recorrente: Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras)

SUMÁRIO: PEDIDO DE REEXAME. FISCOBRAS 2007. DETERMINAÇÃO À PETROBRAS PARA ADEQUAÇÃO DA CLASSIFICAÇÃO ORÇAMENTÁRIA DE PROJETOS DE GRANDE PORTE. CONHECIMENTO. PROVIMENTO. EXCLUSÃO DA DETERMINAÇÃO. ALERTA AOS ÓRGÃOS COMPETENTES PARA A VERIFICAÇÃO DA APLICAÇÃO DE DISPOSITIVO DO PPA 2008/2011.

RELATÓRIO

Aprecia-se, nesta fase processual, pedido de reexame interposto pela Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras) contra o Acórdão nº 2.369/2008-Plenário, por meio do qual este Tribunal de Contas emitiu determinação a respeito da classificação orçamentária de projetos de grande porte, em sede de levantamento de auditoria cujo objetivo era subsidiar o planejamento das fiscalizações nos programas de trabalho da referida entidade.

2. O acórdão impugnado trouxe comando para que a Petrobras cumprisse dispositivo do PPA 2008/2011:

"*9.1. determinar à Petrobras que, nos termos do art. 10, inciso I e § 1º, da Lei nº 11.653/2008 (Plano Plurianual para o período de 2008/2011), atribua aos projetos com valores estimados superiores a R$ 100.000.000,00 (cem milhões de reais)* ***status*** *de Programa de Trabalho, de forma que constituam ação orçamentária específica a nível de título, com objeto determinado, vedada sua execução à conta de outras programações;*"

3. Transcrevo o citado dispositivo:

"*Art. 10. Consideram-se, para efeito deste Plano, como Projetos de Grande Vulto, ações orçamentárias do tipo projeto:*

I - financiadas com recursos do orçamento de investimento das estatais, de responsabilidade de empresas de capital aberto ou de suas subsidiárias, cujo valor total estimado seja igual ou superior a

cem milhões de reais;

II - financiadas com recursos dos orçamentos fiscal e da seguridade social, ou com recursos do orçamento das empresas estatais que não se enquadrem no disposto no inciso anterior, cujo valor total estimado seja igual ou superior a vinte milhões de reais.

§ 1º O projeto de grande vulto deverá constituir ação orçamentária específica a nível de título, com objeto determinado, vedada sua execução à conta de outras programações."

4. Preenchidos os requisitos de admissibilidade, a Secretaria de Recursos (Serur) propôs que este Tribunal desse provimento ao pleito e promovesse alteração na determinação realizada (fls. 14/18, anexo 3).

5. A interessada formulou pedido para que não fosse mantida a determinação. A unidade técnica resumiu da seguinte forma as alegações que fundamentam o pedido:

"*3. Alegação: Lei Orçamentária Anual* [LOA] *derroga disposição do Plano Plurianual* [PPA]. *O Congresso Nacional, ao ratificar a Lei Orçamentária Anual de forma contrária ao estabelecido no Plano Plurianual, derroga tacitamente a norma do art. 10, inciso I e parágrafo 1º, desse diploma legal. Portanto, não haveria violação aos dispositivos da Lei do Plano Plurianual, já que o Congresso Nacional, no exercício de sua competência, derrogou tacitamente a regra. Embora louve o Controle Externo desta Corte de Contas, afirma competir ao Congresso Nacional, no momento em que aprecia e aprova o orçamento público, observar os preceitos impostos pelo Plano Plurianual e pela Lei de Diretrizes Orçamentárias.*

(...)

4. Alegação: erro no direcionamento da determinação. No que concerne aos fundamentos da condenação, a recorrente afirma, inicialmente, que o cumprimento dos dispositivos legais mencionados não é de competência da entidade, mas do Congresso Nacional, que examina, aprecia, aprova e controla o orçamento público."

6. A primeira alegação foi considerada inconsistente pela unidade técnica, por entender que, embora ambas sejam leis ordinárias, a LOA deve ser compatível com o PPA por exigência constitucional (§ 7º do art. 165 e § 3º do art. 166 da CF/1988). Dessa forma, não seria possível a revogação tácita alegada pela estatal.

7. Quanto ao segundo argumento, a Serur ressaltou a importância das propostas das unidades para a elaboração do orçamento. Não obstante, acolheu em parte as assertivas do recorrente, nos seguintes termos:

"*4.6. Entretanto, encontra razão o recorrente ao afirmar que não cabe a ele atribuir aos seus projetos maiores, de grande vulto,* ***status*** *de ação nos programas de trabalho do orçamento de investimento, tarefa afeta, em última instância, ao Congresso Nacional.*"

8. Desse modo, sugeriu o provimento do recurso, para que fosse alterada a determinação impugnada, deixando evidenciado o limite de atuação da Petrobrás na elaboração do orçamento:

"*CONCLUSÃO*

6. Ante o exposto, encaminhamos os autos à consideração superior, propondo:

I – conhecer do presente pedido de reexame, nos termos do arts. 32, 33 e 48, parágrafo único, da Lei nº 8.443/1992, para, no mérito, conceder-lhe provimento, alterando-se a redação da referida determinação para os seguintes termos:

'9.1. determinar à Petrobras que, nos termos do art. 10, inciso I e § 1º, da Lei nº 11.653/2008 (Plano Plurianual para o período de 2008/2011), na elaboração de sua proposta orçamentária, atribua aos projetos com valores estimados superiores a R$ 100.000.000,00 (cem milhões de reais) status de ação individual específica a nível de título nos Programas de Trabalho, com objeto determinado, vedada sua execução à conta de outras programações;'

II – determinar ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e ao Ministério de Minas e Energia que, por ocasião do exame de suas respectivas áreas técnicas, a partir do próximo exercício orçamentário ou de qualquer proposta de alteração orçamentária que sobrevier a essa decisão, passe a encaminhar ao TCU parecer técnico noticiando o cumprimento do disposto na determinação acima.

III – determinar à Semag que passe a monitorar o cumprimento dessas determinações.

IV – dar ciência da deliberação à Petróleo Brasileiro S.A. – Petrobras, ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e ao Ministério de Minas e Energia."

9. Registro que, quando o processo já se encontrava em meu gabinete, a recorrente apresentou memorial, mediante o qual acrescentou novos argumentos aos anteriormente trazidos aos autos. Em suma, além de relatar os possíveis efeitos negativos do cumprimento da determinação, defendeu que outros dispositivos do PPA 2008/2011 relativizam o disposto no art. 10, § 1º, em especial, o § 5º do mesmo art. 10, transcrito a seguir:

"*§ 5º Órgão Central do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal:*

I - estabelecerá critérios e parâmetros para a avaliação dos projetos de grande vulto de forma diferenciada em função de faixas de valor e de tipos de intervenção;

II - poderá regulamentar as características e a necessidade de individualização, em projetos orçamentários específicos, de que trata o § 1o deste artigo, dos empreendimentos contemplados na programação do Plano Plurianual."

É o relatório.

VOTO

De início, anoto que não merece reparo o exame de admissibilidade realizado pela Secretaria de Recursos (Serur) e referendado pelo antigo Relator deste processo, Ministro Marcos Vilaça. Assim, o pedido de reexame interposto pela Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras) pode ser conhecido por este Tribunal, por preencher os requisitos estabelecidos nos arts. 32, parágrafo único, 33 e 48 da Lei nº 8.443/1992.

2. Em linhas gerais, a recorrente afirmou que, em virtude de haver disposição contrária ao Plano Plurianual (PPA), na lei orçamentária anual (LOA), sendo esta a norma mais recente, estaria caracterizada a derrogação tácita do parágrafo e do inciso afrontados (Lei nº 11.653/2008 – PPA 2008/2011, art. 10, I e § 1º). Além disso, alegou que o cumprimento do citado dispositivo do PPA é de competência do Congresso Nacional, a quem incumbe editar a LOA.

3. Acredito não ser possível a revogação parcial do PPA pela LOA. A despeito de serem normativos de mesma hierarquia – leis ordinárias –, a Constituição Federal confere-lhes características próprias, que os distinguem dos demais, tais como o período de vigência limitado e a exigência de que sejam compatíveis entre si.

4. Em decorrência desse tratamento diferenciado conferido aos aludidos atos normativos, há inclusive discussões doutrinárias quanto à natureza jurídica do orçamento público: a corrente majoritária acredita que se trata de lei apenas no aspecto formal; materialmente, não apresenta características de lei, como generalidade, constância ou permanência.

5. Ademais, como bem mostrou a Serur, não faria sentido revogação envolvendo normas que se complementam para formar o orçamento. A LOA traz ações e programas específicos destinados a cumprir as diretrizes, objetivos e metas estabelecidas no PPA. Cada um desses normativos tem sua função no contexto do planejamento das políticas de Estado; um não substitui o outro.

6. Por outro lado, foi acolhido pela unidade técnica o argumento de que não seria da competência da estatal a matéria contida na determinação questionada. Diante disso, foi sugerida a alteração do acórdão, para deixar claro que a responsabilidade da interessada restringe-se à elaboração da sua proposta orçamentária.

7. Embora eu concorde que deva ser dado provimento ao recurso e que a referida alegação deve prosperar, acredito ser mais coerente com os comandos constitucionais e legais, em vez de determinação à Petrobras, emitir alerta ao órgão central do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal, a Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SOF/MP), responsável por reunir e compilar as propostas dos órgãos setoriais, bem como à Comissão

Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, a quem compete examinar e emitir parecer sobre o projeto, como prevê o art. 166, § 1º, da CF/1988, sobre a necessidade de se verificar, no exercício de suas atribuições, o cumprimento do § 1º do art. 10 do PPA 2008/2011 do PPA 2008/2011.

8. Destaco que o dispositivo alude exclusivamente à classificação orçamentária de projetos, cuja atribuição é, quanto à preparação da proposta, do Poder Executivo (mais especificamente da SOF/MP) e, em última instância, do Poder Legislativo, que discute o orçamento e o aprova, remetendo-o, em seguida, ao crivo do Presidente da República. Portanto, apesar de ser relevante a participação da Petrobras no processo, não é cabível determinação para adoção procedimento que vai além de suas competências legais.

9. Por fim, no tocante ao memorial apresentado quando o processo já se encontrava em meu gabinete, resolvi examiná-lo, embora seja extemporâneo (tendo em vista o art. 160, § 1º, do Regimento Interno), porquanto posterior à etapa de instrução. Todavia, entendo que os novos elementos não alteram minha posição a respeito ao tema. Especificamente quanto ao § 5º do art. 10 do PPA 2008/2011, acredito que a mera possibilidade de estabelecimento de critérios e parâmetros para a avaliação dos projetos de grande vulto de forma diferenciada pelo órgão central do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal em nada altera a aplicação do art. 10, § 1º.

10. Em virtude das manifestações da recorrente neste processo, em especial no referido memorial, acredito ser pertinente, também, cientificar o Congresso Nacional da dificuldade tida pela Petrobras em compatibilizar seus projetos, de costumeira magnitude, com a citada regra orçamentária.

Diante do exposto, voto por que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto ao Plenário.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 10 de março de 2010.

JOSÉ MÚCIO MONTEIRO
Relator

ACÓRDÃO Nº 1908/2010 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC-004.792/2007-6 (com 3 anexos)
2. Grupo II, Classe de Assunto I – Pedido de Reexame (Fiscobras 2007)
3. Unidade: Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras)
4. Recorrente: Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras)
5. Relator: Ministro José Múcio Monteiro
5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Augusto Nardes
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidades Técnicas: Serur e Secob
8. Advogados constituídos nos autos: Bruno Henrique de Oliveira Ferreira, OAB/DF 15.345; Claudismar Zupiroli, OAB/DF 12.250; Nilton Antônio de Almeida Maia, OAB/RJ 67.460; Nelson Sá Gomes Ramalho, OAB/RJ 37.506; Guilherme Rodrigues Dias, OAB/RJ 58.476; Ésio Costa Júnior, OAB/RJ 59.121; Hélio Siqueira Júnior, OAB/RJ 62.929; Eduardo Jorge Leal de Carvalho e Albuquerque, OAB/RJ 57.404; Gustavo Cortês de Lima, OAB/DF 10.969; Alberto Moreira Rodrigues, OAB/DF 12.652; Frederico Rodrigues Barcelos de Sousa, OAB/DF 16.845; Daniele Farias Dantas de Andrade, OAB/RJ 117.360; Ingrid Andrade Sarmento, OAB/RJ 109.690; Juliana de Souza Reis Vieira, OAB/RJ 121.235; Marco Antônio Cavalcante da Rocha, OAB/PE 2.940; Meg Montana Kebe, OAB/RJ 124.440; Rodrigo Muget da Costa, OAB/RJ 124.666; Zilto Bernardi Freitas, OAB/RJ 97.299; e Marcos César Veiga Rios, OAB/DF 10.610

9. Acórdão:
VISTOS, relatados e discutidos estes autos em que se examinam, nesta fase processual, pedido

de reexame interposto pela Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras) contra o Acórdão nº 2.369/2008-Plenário, por meio do qual este Tribunal de Contas, em sede de levantamento de auditoria cujo objetivo era subsidiar o planejamento das fiscalizações nos programas de trabalho da referida entidade, emitiu determinação a respeito da classificação orçamentária de projetos de grande porte.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, com base nos arts. 32, parágrafo único, 33 e 48 da Lei nº 8.443/1992, em:

9.1 conhecer do pedido de reexame para, no mérito, dar-lhe provimento;

9.2 alterar o subitem 9.1 do Acórdão nº 2.369/2008-Plenário, que passa a apresentar a seguinte redação:

"9.1 alertar a Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SOF/MP), responsável por reunir e compilar as propostas dos órgãos setoriais, bem como a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, para que, no exercício de suas competências em relação à elaboração da lei orçamentária, possam verificar a aplicação do art. 10, inciso I e § 1º, da Lei nº 11.653/2008 (Plano Plurianual para o período de 2008/2011), quanto aos projetos de grande vulto";

9.3 enviar cópia deste acórdão, com o relatório e voto, ao Congresso Nacional, para que tenha ciência da dificuldade enfrentada pela Petrobras na compatibilização dos seus projetos à regra constante do art. 10, § 1º, do PPA 2008/2011;

9.4 dar ciência desta deliberação à recorrente.

10. Ata n° 28/2010 – Plenário.

11. Data da Sessão: 4/8/2010 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1908-28/10-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Ubiratan Aguiar (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro (Relator).

13.2. Auditores presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

(Assinado Eletronicamente)
UBIRATAN AGUIAR
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
JOSÉ MÚCIO MONTEIRO
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO I – CLASSE V – Plenário
TC-007.428/2010-3 (com 3 anexos)
Natureza: Relatório de Auditoria
Unidade: Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Maranhão – IFMA

Responsáveis: José Ferreira Costa (reitor **pro tempore**), Antônio Carlos de Jesus Silva (presidente da Comissão de Obras e Serviços de Engenharia), Benedito de Sousa Mota, José Candido Ribeiro Carvalhal, José Lauro Serejo Martins, Lindomar Jacinto de Souza, Raimundo Nonato Pinheiro Corrêa Filho, Francisco Dias Pereira Neto, Afonso Celso Sampaio Ribeiro Silva, Edmilson de Jesus

Jardim Filho, Lusandro Cunha Rodrigues, Marco Antonio Goiabeira Torreão, Magno Sousa França e Walterney Rodrigues Pereira (membros da Comissão de Obras e Serviços de Engenharia).

SUMÁRIO: AUDITORIA. CONSTRUÇÃO DE UNIDADE DE ENSINO DESCENTRALIZADA DO INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO MARANHÃO. DETERMINAÇÕES. ALTERAÇÃO DO REGISTRO DE ACHADOS DE AUDITORIA. CIÊNCIA AO CONGRESSO NACIONAL.

RELATÓRIO

Trata-se de relatório de auditoria realizada nas obras de construção de Unidade de Ensino Descentralizada do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Maranhão – IFMA.

2. Após a realização dos trabalhos, a equipe da Secob-3 elaborou o relatório que transcrevo a seguir (fls. 50/60):

"(...)

Importância socioeconômica

A Macrorregião da Baixada Maranhense, formada por 31 municípios que totalizam cerca de 607.000 habitantes, tem como centro maior a cidade de Pinheiro, com população estimada de 72.668 habitantes (Censo 2005), com necessidade de mão de obra qualificada por meio da democratização do acesso ao ensino profissionalizante no interior do estado do Maranhão, para possibilitar o desenvolvimento sócio-econômico, científico e cultural da região, especialmente na agropecuária e agroindústria.

(...)

3 - ACHADOS DE AUDITORIA

3.1 - Retenção/pagamento de tributos (contribuição previdenciária, IR, ISS, etc.) em desacordo com os percentuais previstos no BDI da contratada ou na legislação vigente.

3.1.1 - Tipificação do achado:

Classificação - outras irregularidades

3.1.2 - Situação encontrada:

Segundo consta no processo relativo ao Contrato nº 133/2008, até a paralisação da obra foram realizadas 11 (onze) medições, cujo valor acumulado corresponde a R$ 3.381.939,81 (três milhões, trezentos e oitenta e um mil, novecentos e trinta e nove reais e oitenta e um centavos). Aplicando-se o novo BDI contratado de 27,5%, o valor acumulado passa a ser de R$ 4.311.973,26 (quatro milhões, trezentos e onze mil, novecentos e setenta e três reais e vinte e seis centavos).

Na composição do novo BDI contratado, o percentual relativo ao Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza - ISS - passou a ser de 2,5%. Ou seja, até a 11ª medição, foi pago à empresa contratada o valor de R$ 84.548,50 (oitenta e quatro mil, quinhentos e quarenta e oito reais e cinquenta centavos) relativo ao ISS, representando 1,96% do total pago.

Já os valores recolhidos à Prefeitura Municipal de Pinheiro, por medição, estão representados na Tabela I, a seguir.

Segundo o Código Tributário do Município de Pinheiro/MA, a base de cálculo do ISS é o preço do serviço, sobre o qual aplicar-se-á a alíquota de 5%. Inicialmente foi previsto, na composição do BDI do Contrato nº 133/2008, o valor de 5% para o ISS, sendo o BDI final de 30%. Como a execução de obra envolve a prestação de serviços e o fornecimento de materiais, foi realizado o Primeiro Termo Aditivo ao supracitado contrato, reduzindo o valor de ISS no BDI para 2,5% (BDI final passou a ser de 27,5%), admitindo-se que, no valor das medições, 50% seria mão de obra e o restante, fornecimento de material.

Entretanto, verifica-se, do confronto dos valores pagos à contratada com os recolhidos à Prefeitura Municipal de Pinheiro, que o termo aditivo não foi suficiente para evitar o pagamento

indevido de valores relativos ao ISS. Tal pagamento deve-se ao fato de que, nas notas fiscais das medições, o percentual de mão de obra é ainda menor que 50% do valor medido.

Metodologia de cálculo da estimativa do valor potencial de prejuízo ao erário:

Foram pagos à empresa contratada, até a 11ª medição, o valor de R$ 84.548,50 relativo ao ISS.

Entretanto, os valores recolhidos à Prefeitura Municipal de Pinheiro somam, até a 11ª medição, o montante de R$ 61.698,67. O valor final do contrato, excluindo-se o BDI, é de R$ 4.210.384,65.

Aplicando-se a nova alíquota de ISS de 2,5%, resulta que, ao final do contrato, a empresa contratada receberia a importância de R$ 105.259,62 para pagamento de ISS. Mantendo-se a atual proporção, ao término do contrato, a estimativa de recolhimento do ISS será de R$ 76.812,46. Portanto, a estimativa do valor potencial de prejuízo ao erário será de R$ 28.447,16.

Medição	*Valor do ISS pago à Prefeitura de Pinheiro/MA*
1ª	*3.134,86*
2ª	*9.466,47*
3ª	*6.501,49*
4ª	*3.759,52*
5ª	*3.224,92*
6ª	*3.177,29*
7ª	*9.748,52*
8ª	*5.014,62*
9ª	*10.062,90*
10ª	*6.050,31*
11ª	*1.557,77*
Total	*61.698,67*

3.1.3 - Objetos nos quais o achado foi constatado:

***(OI) - Contrato nº 133/2008**, 06/01/2009, Execução total da obra de edificação da Unidade de Ensino Descentralizada do IFET-MA no Município de Pinheiro/MA, R2FC Engenharia e Arquitetura Ltda.*

Estimativa do valor potencial de prejuízo ao erário: 28.447,16

Classificação alterada de IG-C para OI.

O achado não é materialmente relevante em relação ao valor do contrato. Conforme o art. 94 da LDO 2010 não se enquadraria como irregularidade grave. Cabe notar ainda que não se vislumbra a necessidade de realização de audiência para esclarecimento dos fatos, cabendo apenas determinação corretiva.

(...)

3.1.7 - Conclusão da equipe:

A partir dos fatos relatados na situação encontrada deste achado de auditoria, pode-se concluir que o valor pago à empresa contratada para quitação do ISS foi maior que o efetivamente retido à Prefeitura Municipal de Pinheiro. Dessa forma, deve-se determinar ao Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Maranhão que avalie os indícios ora apontados e informe ao TCU, no prazo de 30 dias, as providências adotadas.

3.2 - Projeto executivo deficiente ou desatualizado.

3.2.1 - Tipificação do achado:

Classificação - outras irregularidades

3.2.2 - Situação encontrada:

Na fiscalização em campo da obra de edificação da Unidade de Ensino Descentralizada do IFMA no Município de Pinheiro/MA, constatou-se falha na instalação elétrica. (...)

3.2.3 - Objetos nos quais o achado foi constatado:

***(OI) - Contrato nº 133/2008**, 06/01/2009, Execução total da obra de edificação da Unidade de Ensino Descentralizada do IFET-MA no Município de Pinheiro/MA, R2FC Engenharia e Arquitetura Ltda.*

Classificação alterada de IG-C para OI.

No achado em questão considera-se necessário apenas alertar o órgão para que tome as medidas necessárias para adequar a instalação elétrica às exigências da Norma Técnica ABNT 5410.

(...)

3.2.7 - Conclusão da equipe:

Conforme o exposto, a obra de edificação da Unidade de Ensino Descentralizada do IFMA no Município de Pinheiro/MA apresenta falhas que podem comprometer o uso do sistema elétrico, além de gerar riscos de curto-circuito e danos em equipamentos. Desta forma, propõe-se alerta ao IFMA para que observe a norma técnica para a instalação elétrica.

3.3 - As condicionantes da Licença de Instalação não estão sendo atendidas.

3.3.1 - Tipificação do achado:

Classificação - outras irregularidades

3.3.2 - Situação encontrada:

Segundo Parecer Técnico da Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Recursos Naturais (SEMA) do Estado do Maranhão, relativo ao Processo nº 2775/2009, em que foi solicitada a Licença de Instalação LI para a Unidade Descentralizada de Ensino de Pinheiro/MA, '(...) Quanto a Área de Preservação Permanente, referente às margens do açude, este empreendimento deverá respeitar os limites contidos nas condicionantes; visto que há cerca de 2 meses devido as fortes chuvas se rompeu, ficando o empreendedor responsável pela recuperação e preservação do açude e seu entorno.(...)'

De 12 a 14 de abril de 2010, em visita realizada ao local da obra, a equipe de auditoria verificou (...) *que não houve a recuperação do supracitado açude.*

3.3.3 - Objetos nos quais o achado foi constatado:

***(OI) – Contrato nº 133/2008**, 06/01/2009, Execução total da obra de edificação da Unidade de Ensino Descentralizada do IFET-MA no Município de Pinheiro/MA, R2FC Engenharia e Arquitetura Ltda.*

Classificação alterada de IG-C para OI.

Não se vislumbram impactos relevantes dessa irregularidade no contexto geral da obra de construção da Unidade de Ensino Descentralizada de Pinheiro/MA. Cabe apenas expedir alerta ao IFET-MA.

(...)

3.3.7 - Conclusão da equipe:

Tendo em vista a irregularidade apontada, considera-se oportuno expedir alerta ao Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Maranhão que sejam adotadas providências no sentido de recuperar o rompimento do talude, bem como comunicar ao órgão ambiental responsável a situação verificada pela equipe de auditoria para ciência e adoção das medidas que entender cabíveis.

4 - ACHADOS GRAVES TRATADOS EM OUTROS PROCESSOS

A seguir, encontram-se relacionados os achados graves tratados em outros processos, com determinação de paralisação ou retenção cautelar de valores dos objetos fiscalizados, pendentes de deliberação do Tribunal pela regularidade ou que tiveram seu grau de irregularidade inicial alterado por deliberação desta Corte no presente exercício.

4.1 - Achados pendentes de solução

4.1.1 - Ausência, no edital, de critério de aceitabilidade de preços máximos - grave com recomendação de paralisação

Inadequação ou inexistência dos critérios de aceitabilidade de preços unitário e global.

***Objeto:** Edital s/nº, 08/10/2008, Concorrência, para a contratação de empresa para a execução de obra de edificação da Unidade de Ensino Descentralizada do IFET-MA no Município de Pinheiro/MA (Concorrência nº 08/2008)*

Este achado está sendo tratado no processo 006.285/2009-0.

O item 3.10 do Relatório de Fiscalização 165/2009 apontou a inexistência dos critérios de aceitabilidade de preços unitário e global, fato que permitiria a contratação de itens de serviço com preços significativamente mais elevados que os do orçamento-base sintético. Entendeu-se que houve violação ao disposto no art. 40, X, da Lei n° 8.666/1993 e contrariedade aos Acórdãos nºs 1564/2003 e 1891/2006. Quanto ao processo licitatório originário do Contrato nº 133/2008, observa-se que a proposta vencedora teve o valor de R$ 5.473.500,05, ou seja, dentro do limite estipulado pela Administração, que foi de R$ 5.689.506,84. O desconto obtido foi de R$ 216.006,79 (3,8% do valor referencial). Não houve aditivos que gerassem jogo de planilha, desbalanceando o equilíbrio econômico-financeiro do contrato. Devido ao fato de os preços contratados estarem abaixo da estimativa referencial da Administração, a irregularidade configura-se como materialmente irrelevante.

A execução física da obra está em estágio avançado (81%) e não se caracteriza potencial prejuízo ao erário. Desta forma não se indica a anulação do contrato, nem a paralisação da obra. Entende-se adequado, à luz dos critérios do artigo 94 da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2010, propor a alteração do registro relativo ao presente achado de IG-P para IG-C.

4.1.2 - Demais irregularidades graves no processo licitatório - grave com recomendação de paralisação

Licitação realizada sem contemplar os requisitos mínimos exigidos pela Lei nº 8.666/93.

***Objeto:** Contrato nº 133/2008, 06/01/2009, Execução total da obra de edificação da Unidade de Ensino Descentralizada do IFET-MA no Município de Pinheiro/MA, R2FC Engenharia e Arquitetura Ltda.*

Este achado está sendo tratado no processo 006.285/2009-0.

*No item 3.7 do Relatório de Fiscalização 165/2009 foi apontada a ausência, no Edital de Concorrência nº 8/2008, de diversas informações referentes aos incisos V, VII, X, XI, XIII e XIV, e ao § 2º do artigo 40, bem como ao artigo 47 da Lei nº 8.666/1993. Além disso, foi apontada desobediência a dispositivos do artigo 30 da referida lei, bem como à jurisprudência do TCU. Em que pese a gravidade dos indícios apontados, que poderiam ensejar a nulidade do procedimento licitatório, o resultado da licitação e o cumprimento do contrato, tendo em vista o alto grau de execução física da obra (81%) e que não foram observadas falhas materialmente relevantes nos serviços verificados **in loco**, considera-se adequada a proposta de alteração do registro relativo ao presente achado, de IG-P para IG-C, pois não se configura potencial prejuízo ao erário.*

4.1.3 - Demais irregularidades graves no processo licitatório - grave com recomendação de paralisação

Julgamento ou classificação das propostas em desacordo com os critérios do edital ou da legislação.

***Objeto:** Projeto Básico 21/07/2008, Obra de edificação da Unidade de Ensino Descentralizada do IFET-MA no Município de Pinheiro/MA*

Este achado está sendo tratado no processo 006.285/2009-0.

O item 3.11 do Relatório de Fiscalização 165/2009 apontou algumas incoerências entre o memorial descritivo e a planilha orçamentária utilizada na licitação. Em que pese a gravidade dos fatos, não foram observadas consequências na execução dos serviços advindas das falhas apontadas.

Considerando o avançado estágio de execução da obra (81% dos serviços concluídos), não se vislumbra a potencialidade de prejuízos ao erário ou a terceiros. Cabe então propor, de acordo com o artigo 94 da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2010, a alteração do registro do presente achado, de IG-P para IG-C.

4.1.4 - Demais irregularidades graves no processo licitatório - grave com recomendação de paralisação

Julgamento irregular de recursos interpostos durante a licitação.

Objeto: *Edital s/nº, 08/10/2008, Concorrência, para a contratação de empresa para a execução de obra de edificação da Unidade de Ensino Descentralizada do IFET-MA no Município de Pinheiro/MA (Concorrência nº 08/2008)*

Este achado está sendo tratado no processo 006.285/2009-0.

O item 3.12 do Relatório de Fiscalização 165/2009 indicou que houve falha na instrução do procedimento licitatório, fato que violaria o princípio da isonomia e, portanto, ensejaria a anulação do certame. As falhas apontadas são relativas ao representante da Guterres Construções Ltda., que não tinha poderes para representá-la. Além disso, houve inversão lógico-cronológica das fases da licitação, uma vez que a homologação do certame ocorreu em 15/12/2008 e o julgamento dos recursos ocorreu em 19/12/2008. Não houve comunicação do recurso às demais licitantes, contrariando o § 3º, do artigo 109 da Lei nº 8.666/93. Na ocasião, a manifestação do IFET/MA não foi capaz de elidir o achado.

Apesar da ilegalidade ocorrida e da gravidade dos fatos apontados, que poderiam gerar nulidade do certame e consequentemente do contrato, não foi observado prejuízo ao Poder Público e aos demais licitantes. Assim, propõe-se, com base no estabelecido no artigo 94 da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2010, que seja alterado o registro do presente achado de IG-P para IG-C. Paralisar a obra ou anular o contrato, no avançado estágio de execução em que se encontra (81%), traria danos ainda maiores ao erário.

4.1.5 - Demais irregularidades graves no processo licitatório - grave com recomendação de paralisação

Existência de preços inexeqüíveis (simbólicos, irrisórios ou de valor zero) no orçamento do Edital/Contrato/Aditivo.

Objeto: *Edital s/nº, 08/10/2008, Concorrência, para a contratação de empresa para a execução de obra de edificação da Unidade de Ensino Descentralizada do IFET-MA no Município de Pinheiro/MA (Concorrência nº 08/2008)*

Este achado está sendo tratado no processo 006.285/2009-0.

O item 3.27.2 do Relatório de Fiscalização 165/2009 apontou a ausência de cotação de preços para subitens da planilha orçamentária de referência. De fato, há diferenças entre a planilha orçamentária constante do Edital da Concorrência nº 08/2008 e a planilha de serviços do Contrato nº 133/2008, sendo, portanto, uma irregularidade grave. As diferenças são devidas à variação na descrição dos serviços das duas planilhas e mudanças nas unidades de medida, influenciando, inclusive, na alteração dos quantitativos. Entretanto, em visita ao local da obra, e por meio de exames amostrais, verificou-se que a obra está sendo executada conforme o memorial descritivo previsto desde o supracitado edital.

Ressalta-se que os preços contratados estão abaixo da estimativa referencial da Administração em 3,8% e que a execução física está em estágio avançado (81%), sem que tenham sido observadas falhas materialmente relevantes durante a inspeção da obra. Portanto, este achado não importa em potencial prejuízo ao erário ou a terceiros. Então, à luz dos critérios do artigo 94 da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2010, entende-se adequado propor a alteração do registro relativo ao presente achado, de IG-P para IG-C.

4.1.6 - Demais irregularidades graves no processo licitatório - grave com recomendação de paralisação

Orçamento do Edital / Contrato / Aditivo incompleto ou inadequado.

Objeto: *Edital s/nº, 08/10/2008, Concorrência, para a contratação de empresa para a execução de obra de edificação da Unidade de Ensino Descentralizada do IFET-MA no Município de Pinheiro/MA (Concorrência nº 08/2008)*

Este achado está sendo tratado no processo 006.285/2009-0.

O item 3.26.2 do Relatório de Fiscalização 165/2009 apontou que a oferta da R2FC embutiu custos de mão de obra que restaram cotados abaixo dos devidos à luz da Convenção Coletiva de Trabalho vigente a partir de 1° de novembro de 2008. Na ocasião houve manifestação do Instituto

Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Maranhão no sentido de que a entrada em vigor da Convenção Coletiva de Trabalho, período 2008/2009, era posterior à data de apresentação das propostas, o que foi acolhido em parte pela equipe de auditoria do processo 006.285/2009-0. O achado apontou que o preço da mão de obra de eletricista e ajudante de eletricista na proposta é de R$ 2,68 e R$ 1,90, enquanto o instrumento coletivo estabelece os valores de R$ 3,082 e R$ 2,1275. Estes valores geram um impacto irrelevante em relação ao valor total contratado.

Considerando que a proposta está de acordo com a convenção vigente à época da licitação, entende-se que a diferença de preços não caracteriza potencial prejuízo ao erário, e portanto, de acordo com o artigo 94 da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2010, entende-se adequado propor a alteração do registro relativo ao presente achado, de IG-P para IG-C.

4.1.7 - Demais irregularidades graves no processo licitatório - grave com recomendação de paralisação

Julgamento ou classificação das propostas em desacordo com os critérios do edital ou da legislação.

***Objeto:** Edital s/nº, 08/10/2008, Concorrência, para a contratação de empresa para a execução de obra de edificação da Unidade de Ensino Descentralizada do IFET-MA no Município de Pinheiro/MA (Concorrência nº 08/2008)*

Este achado está sendo tratado no processo 006.285/2009-0.

O item 3.11 do Relatório de Fiscalização 165/2009 apontou várias divergências entre o memorial descritivo e a planilha da proposta vencedora, entre a planilha orçamentária de referência e a planilha da proposta vencedora, entre as composições de custos das licitantes e entre a proposta vencedora e o edital, bem como falhas relativas ao julgamento do procedimento licitatório. Concluiu ainda que as falhas descritas na apreciação das propostas violaram os princípios da legalidade e da isonomia, previstos no art. 3º da Lei nº 8.666/1993, ensejando a nulidade do procedimento de classificação das propostas, adjudicação e, consequentemente, do contrato subsequente, nos termos dos arts. 49, § 2º, e 59 da lei citada.

Em que pese a gravidade dos fatos, não foram observadas consequências na execução dos serviços advindas das falhas apontadas. Considerando o avançado estágio de execução da obra (81% dos serviços concluídos), não se vislumbra a potencialidade de prejuízos ao erário ou a terceiros. Ressalta-se que os preços contratados estão abaixo da estimativa referencial da Administração em 3,8%. Cabe então propor, de acordo com o artigo 94 da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2010, a alteração do registro do presente achado, de IG-P para IG-C.

4.1.8 - Desvio de objeto - grave com recomendação de paralisação

Inobservância das normas legais, regulamentares e contratuais relativas à responsabilidade das empresas projetistas, supervisoras e construtoras pela qualidade das obras, em especial quanto à reparação de defeitos ou à devolução de valores pagos.

***Objeto:** Projeto Básico 21/07/2008, Obra de edificação da Unidade de Ensino Descentralizada do IFET-MA no Município de Pinheiro/MA*

Este achado está sendo tratado no processo 006.285/2009-0.

O item 3.18.2 do Relatório de Fiscalização 165/2009 apontou discrepâncias entre os documentos de referência da obra e sua execução. Por determinação da Secretaria de Meio Ambiente foi preciso alterar o local destinado à área de esportes. Este fato levaria à necessidade de modificações no projeto em relação ao terreno e à necessidade de construção de um acesso sobre o açude para interligar a área de esportes. Porém, houve termo aditivo formalizado, assinado em 24/12/2009, retirando a área de esporte do escopo do contrato e modificando o projeto básico para adequação técnica da obra. Na análise da planilha orçamentária após o aditivo que alterou os quantitativos de serviços, contata-se que os preços de serviços novos aditivados que ingressaram na parte A da curva ABC estão de acordo com os preços do Sinapi, não gerando, portanto, prejuízo ao erário.

Outro fato relatado foi a falta de acessos para portadores de necessidades especiais (PNE). Constatou-se em relação a este item que a execução da obra segue o projeto básico fornecido pela Prefeitura de Pinheiro e que se trata de uma obra térrea, na qual foi garantido aos PNE o acesso às principais áreas de circulação.

Apesar das falhas existentes, as consequências desta irregularidade não seriam revertidas ou minimizadas com a paralisação do contrato, dado que as obras já se encontram em estado avançado de execução (81%). Também não se constata potencial prejuízo ao erário ou a terceiros decorrente desse achado. Entende-se, portanto, adequado alterar os registros de IG-P deste achado para IG-C, com base no artigo 94 da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2010.

4.1.9 - Desvio de objeto - grave com recomendação de paralisação

Inobservância das normas legais, regulamentares e contratuais relativas à responsabilidade das empresas projetistas, supervisoras e construtoras pela qualidade das obras, em especial quanto à reparação de defeitos ou à devolução de valores pagos.

Objeto: *Contrato nº 133/2008, 06/01/2009, Execução total da obra de edificação da Unidade de Ensino Descentralizada do IFET-MA no Município de Pinheiro/MA, R2FC Engenharia e Arquitetura Ltda.*

Este achado está sendo tratado no processo 006.285/2009-0.

O item 3.18.2 do Relatório de Fiscalização 165/2009 apontou discrepâncias entre os documentos de referência da obra e sua execução. Foi relatado que a Prefeitura de Pinheiro não assegurou o serviço de abastecimento público de água para o local. Porém, a Companhia de Saneamento Ambiental do Maranhão CAEMA emitiu documento em 13/03/2010, sugerindo o aproveitamento do poço existente no local da obra que tem capacidade suficiente para suprir a demanda do IFMA.

Outra falha relatada foi a utilização de tijolos na formação das vigas baldrames da Biblioteca. Na inspeção física da obra realizada no dia 13/04/2010, verificou-se que estes tijolos foram utilizados para suporte da forma para a concretagem e não diminuem a capacidade estrutural. As dimensões das vigas baldrames neste local correspondem ao estabelecido no projeto.

O relatório apontou ainda discrepância entre o tijolo utilizado na execução da alvenaria (8x12x18cm) e o tijolo previsto no orçamento (10x10x20cm). A contratada se manifestou no sentido de que as olarias da região só confeccionam peças nas dimensões 8x12x18cm. Apesar de irregular a troca de materiais não contemplada em termos aditivos, esta substituição não ocasionou danos à obra.

Foram verificadas falhas no registro da mão de obra (que já foram verificadas por Auditor-Fiscal do Trabalho) e na identificação dos operários. Importante ressaltar que as medições enviadas à Administração foram acompanhadas dos documentos relativos ao cumprimento dos direitos trabalhistas.

Entende-se que algumas falhas já foram saneadas e outras, apesar de não ser possível a sua regularização, não se configuram como potencial prejuízo ao erário e a terceiros. Então, à luz dos critérios do artigo 94 da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2010, entende-se adequado propor a alteração do registro relativo ao presente achado, de IG-P para IG-C.

4.1.10 - Desvio de objeto - grave com recomendação de paralisação

Inobservância das normas legais, regulamentares e contratuais relativas à responsabilidade das empresas projetistas, supervisoras e construtoras pela qualidade das obras, em especial quanto à reparação de defeitos ou à devolução de valores pagos.

Objeto: *Edital s/nº, 08/10/2008, Concorrência, para a contratação de empresa para a execução de obra de edificação da Unidade de Ensino Descentralizada do IFET-MA no Município de Pinheiro/MA (Concorrência nº 08/2008)*

Este achado está sendo tratado no processo 006.285/2009-0.

No item 3.18.2 do Relatório de Fiscalização 165/2009, no que se refere a falhas no Edital s/nº, de 08/10/2008, repete-se a análise dos itens 4.1.8 e 4.1.9, de modo que as irregularidades não

configuram potencial prejuízo ao erário. Desta forma, de acordo com o artigo 94 da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2010, entende-se adequado propor a alteração do registro relativo ao presente achado, de IG-P para IG-C.

4.1.11 - Irregularidades graves concernentes ao aspecto ambiental - grave com recomendação de paralisação

Inexistência ou inadequação de Estudo de Viabilidade técnica, econômica e ambiental da obra.

Objeto: *Projeto Básico 21/07/2008, Obra de edificação da Unidade de Ensino Descentralizada do IFET-MA no Município de Pinheiro/MA*

Este achado está sendo tratado no processo 006.285/2009-0.

De acordo com o item 3.2, do Relatório de Fiscalização 165/2009, o projeto básico da Prefeitura de Pinheiro trouxe elementos quanto à viabilidade técnica e econômica da obra, porém não havia estudos de viabilidade ambiental. Na presente auditoria foi verificado que o Plano de Controle Ambiental foi apresentado à Secretaria Estadual de Meio Ambiente – SEMA, conforme apontado no Parecer Técnico do Processo nº 2775/2009 emitido pela SEMA. Portanto, considerando que o documento apresentado supre a ausência apontada, entende-se adequado propor a alteração do registro relativo ao presente achado de IG-P para irregularidade saneada.

4.1.12 - Irregularidades graves concernentes ao aspecto ambiental - grave com recomendação de paralisação

Obra licitada sem Licença Prévia.

Objeto: *Projeto Básico 21/07/2008, Obra de edificação da Unidade de Ensino Descentralizada do IFET-MA no Município de Pinheiro/MA*

Este achado está sendo tratado no processo 006.285/2009-0.

O item 3.3 do Relatório de Fiscalização 165/2009 apontou que não havia documentação relativa à licença prévia ou de instalação, nem havia manifestação da Secretaria de Estado do Meio Ambiente que concluísse por um relatório de ausência de impactos ambientais. Na presente auditoria foi constatado que a Licença de Instalação nº 146/2009, fornecida pela Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Recursos Naturais - SEMA, tem validade até 15/07/2010. Portanto, considera-se que o documento apresentado supre a ausência apontada em relação ao licienciamento ambiental da obra.

Assim sendo, entende-se adequado propor a alteração do registro relativo ao presente achado de IG-P para irregularidade saneada.

4.1.13 - Projeto básico/executivo deficiente ou inexistente - grave com recomendação de paralisação

Projeto executivo deficiente ou desatualizado.

Objeto: *Contrato nº 133/2008, 06/01/2009, Execução total da obra de edificação da Unidade de Ensino Descentralizada do IFET-MA no Município de Pinheiro/MA, R2FC Engenharia e Arquitetura Ltda.*

Este achado está sendo tratado no processo 006.285/2009-0.

O item 3.6.2 do Relatório de Fiscalização 165/2009 apontou que a empresa não elaborou o projeto executivo conforme o exigido no subitem 16.2 da Concorrência n° 8/2008. De fato, o projeto executivo apresentado corresponde ao projeto básico cedido pela Prefeitura de Pinheiro como contrapartida do programa de trabalho. Porém, verifica-se que o detalhamento do Projeto Básico permite utilizá-lo como executivo. É importante frisar que no orçamento da empresa contratada para a execução da obra não constam serviços de elaboração de projetos, concluindo-se, portanto, que o fato constatado não acarreta nenhum dano ao erário. Desta forma, de acordo com o artigo 94 da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2010, entende-se adequado propor a alteração do registro relativo ao presente achado de IG-P para IG-C.

4.1.14 - Restrição ao caráter competitivo da licitação - grave com recomendação de paralisação *Modalidade indevida de licitação.*

Objeto: *Edital s/nº, 08/10/2008, Concorrência, para a contratação de empresa para a execução de obra de edificação da Unidade de Ensino Descentralizada do IFET-MA no Município de Pinheiro/MA (Concorrência nº 08/2008)*

Este achado está sendo tratado no processo 006.285/2009-0.

O item 3.8 do Relatório de Fiscalização 165/2009 apontou a adoção de licitação tipo técnica e preço, enquanto o correto seria a adoção do tipo menor preço. Os esclarecimentos dos responsáveis não conseguiram elidir a questão, que foi corretamente tratada como irregularidade grave. A apuração da responsabilidade dos agentes que deram causa a ilegalidade apontada será tratada no âmbito do TC 006.285/2009-0.

Em que pese a gravidade dos indícios apontados, que poderiam ensejar a nulidade do procedimento licitatório, o resultado da licitação e o cumprimento do contrato, tendo em vista o alto grau de execução física da obra (81%) e que não foram observadas outras falhas materialmente relevantes nem potencialidade de prejuízo ao erário, considera-se adequada a proposta de alteração do registro relativo ao presente achado, de IG-P para IG-C, em consonância com o artigo 94 da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2010.

4.1.15 - Restrição ao caráter competitivo da licitação - grave com recomendação de paralisação

Falhas relativas à publicidade do edital de licitação.

Objeto: *Edital s/nº, 08/10/2008, Concorrência, para a contratação de empresa para a execução de obra de edificação da Unidade de Ensino Descentralizada do IFET-MA no Município de Pinheiro/MA (Concorrência nº 08/2008)*

Este achado está sendo tratado no processo 006.285/2009-0.

O item 3.9 do Relatório de Fiscalização 165/2009 trata das falhas relativas à publicidade do edital de licitação, uma vez que não foi comprovada a publicação em jornal de circulação no município ou na região onde seria realizada a obra, em descumprimento ao que determina o art. 21, inciso III, da Lei n° 8.666/1993. Apesar de constatada a falta de ampla publicidade, o cumprimento do contrato, com 81% de execução física, sem que tenham sido observadas outras falhas materialmente relevantes, nem potencialidade de prejuízo ao erário, indicam adequada a proposta de alteração do registro relativo ao presente achado, de IG-P para IG-C, em consonância com o artigo 94 da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2010.

5 - CONCLUSÃO

As seguintes constatações foram identificadas neste trabalho:

Questão 1 Projeto executivo deficiente ou desatualizado (item 3.2)

Questão 2 Retenção/pagamento de tributos (contribuição previdenciária, IR, ISS, etc.) em desacordo com os percentuais previstos no BDI da contratada ou na legislação vigente (item 3.1)

Questão 6 As condicionantes da Licença de Instalação não estão sendo atendidas (item 3.3)

(...)

6 - ENCAMINHAMENTO

Proposta da equipe

Ante todo o exposto, somos pelo encaminhamento dos autos ao Gabinete do Exmo. Sr. Ministro-Relator José Múcio Monteiro, com as seguintes propostas:

6.1. determinar ao Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Maranhão que avalie as inconsistências apontadas relativas à remuneração do ISS e informe ao TCU, no prazo de 30 dias, as providências adotadas para correção de pagamentos indevidos, inclusive por meio de apresentação de documentos comprobatórios;

6.2. alertar ao Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Maranhão quanto às seguintes impropriedades constatadas:

6.2.1. a execução dos serviços de instalação elétrica não segue todos os requisitos da Norma Técnica ABNT 5410. Desta forma, constitui obrigação do IFMA exigir que medidas corretivas sejam executadas, a fim de garantir seu funcionamento adequado, a segurança de pessoas e a conservação

dos bens, decorrente do descumprimento do item 6.2.11.1 na Norma Técnica ABNT 5410, tratado no item 3.2 deste relatório;

6.2.2. não foi cumprida a condicionante da licença de instalação, relativa ao açude. Desta forma, deve o IFMA adotar providências no sentido de recuperar e preservar o açude, bem como seu entorno, conforme tratado no item 3.3 deste relatório;

6.3. determinar à Secob-3 que altere a classificação dos achados apontados como IG-P no Relatório Fiscalis nº 165/2009 da maneira a seguir:

6.3.1. de IG-P para IG-C os achados:

a) inadequação ou inexistência dos critérios de aceitabilidade de preços unitário e global;

b) licitação realizada sem contemplar os requisitos mínimos exigidos pela Lei nº 8.666/93;

c) julgamento ou classificação das propostas em desacordo com os critérios do edital ou da legislação (Projeto Básico);

d) julgamento irregular de recursos interpostos durante a licitação;

e) existência de preços inexeqüíveis (simbólicos, irrisórios ou de valor zero) no orçamento do Edital / Contrato / Aditivo;

f) julgamento ou classificação das propostas em desacordo com os critérios do edital ou da legislação (Edital);

g) inobservância das normas legais, regulamentares e contratuais relativas à responsabilidade das empresas projetistas, supervisoras e construtoras pela qualidade das obras, em especial quanto à reparação de defeitos ou à devolução de valores pagos (Projeto Básico);

h) inobservância das normas legais, regulamentares e contratuais relativas à responsabilidade das empresas projetistas, supervisoras e construtoras pela qualidade das obras, em especial quanto à reparação de defeitos ou à devolução de valores pagos (Contrato nº 133/2008);

i) inobservância das normas legais, regulamentares e contratuais relativas à responsabilidade das empresas projetistas, supervisoras e construtoras pela qualidade das obras, em especial quanto à reparação de defeitos ou à devolução de valores pagos (Edital);

j) projeto executivo deficiente ou desatualizado;

k) modalidade indevida de licitação; e

l) falhas relativas à publicidade do edital de licitação;

6.3.2. de IG-P para OI o achado orçamento do Edital/Contrato/Aditivo incompleto ou inadequado;

6.3.3. de IG-P para irregularidade saneada os achados:

a) inexistência ou inadequação de Estudo de Viabilidade técnica, econômica e ambiental da obra; e

b) obra licitada sem Licença Prévia;

6.4. comunicar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização que os indícios de irregularidades graves, apontados no Contrato nº 133/2008, Edital e Projeto Básico, relativos à obra de Construção de Unidade de Ensino Descentralizada do IFET-MA, não mais se enquadram no inciso IV do § 1º do art. 94 da Lei nº 12.017/2009 (LDO/2010);

6.5. enviar cópia do presente relatório e da deliberação que vier a ser proferida ao Ministério da Educação e ao IFMA;

6.6. comunicar à Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Recursos Naturais (SEMA) do Estado do Maranhão que não foram integralmente cumpridas as condicionantes do Parecer Técnico relativo ao Processo nº 2775/2009, referente à solicitação de Licença de Instalação para a Unidade Descentralizada de Ensino de Pinheiro/MA;

6.7. apensar o presente processo ao TC 006.285/2009-0."

É o relatório.

VOTO

Este processo trata do relatório de auditoria realizada nas obras de construção de Unidade de Ensino Descentralizada do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Maranhão – IFET/MA.

2. Nesta etapa, a Secob-3 identificou os seguintes achados de auditoria:

a) retenção/pagamento de ISS em desacordo com os percentuais previstos no BDI da contratada ou na legislação vigente;

b) projeto executivo deficiente; e

c) as condicionantes da licença de instalação não estão sendo atendidas.

3. A unidade técnica entende que essas ocorrências não causam efeitos relevantes no conjunto da obra, cabendo determinar ao IFET/MA que adote as medidas corretivas.

4. A Secob-3 também se pronunciou sobre os achados graves relacionados a seguir, os quais estão sendo examinados no TC-006.285/2009-0 (Fiscobras 2009), com recomendação inicial de paralisação da obra:

a) inadequação ou inexistência dos critérios de aceitabilidade de preços unitário e global;

b) licitação realizada sem contemplar os requisitos mínimos exigidos pela Lei nº 8.666/93;

c) julgamento ou classificação das propostas em desacordo com os critérios do edital ou da legislação (Projeto Básico);

d) julgamento irregular de recursos interpostos durante a licitação;

e) existência de preços inexeqüíveis (simbólicos, irrisórios ou de valor zero) no orçamento do Edital / Contrato / Aditivo;

f) julgamento ou classificação das propostas em desacordo com os critérios do edital ou da legislação (Edital);

g) inobservância das normas legais, regulamentares e contratuais relativas à responsabilidade das empresas projetistas, supervisoras e construtoras pela qualidade das obras, em especial quanto à reparação de defeitos ou à devolução de valores pagos (Contrato nº 133/2008, Projeto Básico e Edital);

h) projeto executivo deficiente ou desatualizado;

i) modalidade indevida de licitação; e

j) falhas relativas à publicidade do edital de licitação.

5. A unidade técnica reconhece o impacto dessas falhas no empreendimento, mas pondera que algumas delas não se configuram como potencial prejuízo ao erário e a terceiros e que a paralisação da obra ou a anulação do contrato, no avançado estágio de execução em que se encontra (81%), traria danos ainda maiores aos cofres públicos. Por conseguinte, a Secob-3 propõe a alteração do registro desses achados de IG-P para IG-C.

6. Ainda com relação aos achados que estão sendo examinados no TC-006.285/2009-0, a unidade técnica considera que o item "orçamento do Edital/Contrato/Aditivo incompleto ou inadequado" deve ter a classificação alterada de IG-P para OI e que os itens "inexistência ou inadequação de Estudo de Viabilidade técnica, econômica e ambiental da obra" e "obra licitada sem Licença Prévia" foram saneados.

7. Destaco a importância socioeconômica da obra para a Macrorregião da Baixada Maranhense, que é formada por 31 municípios com cerca de 607.000 habitantes; tem como centro maior a cidade de Pinheiro, com população estimada de 72.668 habitantes (Censo 2005); e necessita de mão de obra qualificada para possibilitar o desenvolvimento social, econômico, científico e cultural da região, especialmente na agropecuária e na agroindústria.

8. Esse contexto relevante, aliado à chance de construir um centro de educação de qualidade em uma das áreas mais pobres do Estado do Maranhão, ao alto percentual de execução da unidade de ensino e ao fato de que a presente auditoria não indicou, no momento, a existência de riscos potenciais para a Administração, impõe o esforço para que eventuais dificuldades que impedem a continuidade das obras sejam superadas.

9. Aprovo, portanto, a proposta da unidade técnica de alterar a classificação dos achados graves apontados no TC-006.285/2009-0 de IG-P para IG-C, OI ou IS e adotar as demais providências indicadas, com a observação de que, no exame desse processo, o Tribunal poderá determinar a manifestação dos responsáveis sobre tais ocorrências e, se for o caso, a adoção de medidas visando ao resguardo do erário e à aplicação de sanções. Faço apenas o ajuste de converter em determinação o alerta indicado no item 6.2 do relatório, por envolver medidas obrigatórias do IFET/MA.

10. Por fim, ante a solicitação feita por meio do Ofício nº 050/2010/GAB/FP, cabe remeter cópia do relatório de auditoria à Deputada Federal Fátima Pelaes, relatora do requerimento de exclusão da obra do Anexo VI da Lei nº 12.214/2010. Também considero adequado encaminhar à mencionada parlamentar cópia do acórdão, bem como do relatório e voto que o fundamentam.

Assim sendo, acolho o parecer da Secob-3 e voto por que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto ao Plenário.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 4 de agosto de 2010.

JOSÉ MÚCIO MONTEIRO
Relator

ACÓRDÃO Nº 1909/2010 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC-007.428/2010-3 (com 3 anexos)
2. Grupo I – Classe V – Relatório de Auditoria
3. Responsáveis: José Ferreira Costa (reitor **pro tempore**, CPF 075.188.973-34), Antônio Carlos de Jesus Silva (presidente da Comissão de Obras e Serviços de Engenharia, CPF 055.380.413-87), Benedito de Sousa Mota (CPF 095.609.043-53), José Candido Ribeiro Carvalhal (CPF 031.866.952-87), José Lauro Serejo Martins (CPF 064.452.843-53), Lindomar Jacinto de Souza (CPF 431.837.863-20), Raimundo Nonato Pinheiro Corrêa Filho (CPF 687.974.862-72), Francisco Dias Pereira Neto (CPF 249.975.953-49), Afonso Celso Sampaio Ribeiro Silva, Edmilson de Jesus Jardim Filho, Lusandro Cunha Rodrigues, Marco Antonio Goiabeira Torreão, Magno Sousa França e Walterney Rodrigues Pereira (membros da Comissão de Obras e Serviços de Engenharia).
4. Unidade: Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Maranhão – IFMA
5. Relator: Ministro José Múcio Monteiro
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: Secob-3
8. Advogado constituído nos autos: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de relatório de auditoria realizada nas obras de construção de Unidade de Ensino Descentralizada do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Maranhão – IFMA.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. determinar ao Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Maranhão que:

9.1.1. avalie as inconsistências relativas à remuneração do ISS e informe ao Tribunal, no prazo de 30 (trinta) dias, as providências adotadas para correção de pagamentos indevidos, inclusive por meio de apresentação de documentos comprobatórios;

9.1.2. exija da contratada a correção dos serviços de instalação elétrica que não seguem os requisitos da Norma Técnica ABNT 5410;

9.1.3. recupere e preserve o açude, bem como seu entorno, a fim de cumprir a condicionante da licença de instalação relativa a esse item da obra;

9.2. determinar à Secob-3 que altere a classificação dos achados apontados como IG-P no Relatório Fiscalis nº 165/2009 da maneira a seguir:

9.2.1. de IG-P para IG-C os achados:

9.2.1.1. inadequação ou inexistência dos critérios de aceitabilidade de preços unitário e global;

9.2.1.2. licitação realizada sem contemplar os requisitos mínimos exigidos pela Lei nº 8.666/93;

9.2.1.3. julgamento ou classificação das propostas em desacordo com os critérios do edital ou da legislação (Projeto Básico);

9.2.1.4. julgamento irregular de recursos interpostos durante a licitação;

9.2.1.5. existência de preços inexequíveis (simbólicos, irrisórios ou de valor zero) no orçamento do Edital / Contrato / Aditivo;

9.2.1.6. julgamento ou classificação das propostas em desacordo com os critérios do edital ou da legislação (Edital);

9.2.1.7. inobservância das normas legais, regulamentares e contratuais relativas à responsabilidade das empresas projetistas, supervisoras e construtoras pela qualidade das obras, em especial quanto à reparação de defeitos ou à devolução de valores pagos (Contrato nº 133/2008, Projeto Básico e Edital);

9.2.1.8. projeto executivo deficiente ou desatualizado;

9.2.1.9. modalidade indevida de licitação; e

9.2.1.10. falhas relativas à publicidade do edital de licitação;

9.2.2. de IG-P para OI o achado orçamento do Edital/Contrato/Aditivo incompleto ou inadequado;

9.2.3. de IG-P para irregularidade saneada os achados:

9.2.3.1. inexistência ou inadequação de Estudo de Viabilidade técnica, econômica e ambiental da obra; e

9.2.3.2. obra licitada sem Licença Prévia;

9.3. dar ciência deste acórdão, bem como do relatório e voto que o fundamentam, à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, informando que os indícios de irregularidades graves apontados no Contrato nº 133/2008, Edital e Projeto Básico, relativos à obra de Construção de Unidade de Ensino Descentralizada do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Maranhão, não mais se enquadram no art. 94, § 1º, inciso IV, da Lei nº 12.017/2009 (LDO/2010), podendo o empreendimento ter continuidade;

9.4. remeter cópia do relatório de auditoria e deste acórdão, bem como do relatório e voto que o fundamentam, à Deputada Federal Fátima Pelaes;

9.5. remeter cópia deste acórdão, bem como do relatório e voto que o fundamentam, ao Ministério da Educação e ao Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Maranhão; e

9.6. apensar este processo ao TC-006.285/2009-0.

10. Ata n° 28/2010 – Plenário.

11. Data da Sessão: 4/8/2010 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1909-28/10-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Ubiratan Aguiar (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro (Relator).

13.2. Auditores presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

(Assinado Eletronicamente)
UBIRATAN AGUIAR
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
JOSÉ MÚCIO MONTEIRO
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO I – CLASSE I – Plenário
TC 700.053/1998-0 [Apenso: TC 018.596/2002-5]
Natureza: Embargos de Declaração em Processo de Relatório de Auditoria
Unidade: Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região – Campinas (SP)
Recorrente: Associação Nacional dos Servidores da Justiça do Trabalho – Anajustra

SUMÁRIO: EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. AUSÊNCIA DE OBSCURIDADE, OMISSÃO OU CONTRADIÇÃO. EMBARGOS REJEITADOS. CRIAÇÃO DE FUNÇÕES GRATIFICADAS MEDIANTE ATO ADMINISTRATIVO. FIXAÇÃO DE PRAZO PARA O SANEAMENTO DAS ILEGALIDADES. EDIÇÃO DA LEI Nº 12.261/2010. CONVALIDAÇÃO DOS ATOS PRATICADOS E DOS EFEITOS FINANCEIROS DECORRENTES DO EXERCÍCIO DESSAS FUNÇÕES. INSUBSISTÊNCIA DA DELIBERAÇÃO QUESTIONADA.

1. A ausência de obscuridade, omissão ou contradição no acórdão embargado enseja a rejeição dos embargos de declaração opostos.

2. A edição de lei convalidando os atos praticados e os efeitos financeiros decorrentes do exercício de funções gratificadas criadas mediante ato administrativo permite tornar insubsistente a fixação de prazo para saneamento das ilegalidades em questão.

RELATÓRIO

Trata-se de embargos de declaração opostos pela Associação Nacional dos Servidores da Justiça do Trabalho – Anajustra contra o Acórdão nº 520/2008-TCU-Plenário, que negou provimento ao pedido de reexame interposto, em especial quanto à fixação de prazo para que o Presidente do Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região adotasse as providências necessárias ao exato cumprimento da lei no tocante à criação de funções gratificadas de Representação de Gabinete (Auxiliar Especializado) por decisão do Órgão Especial de 12/6/1996.

2. Nas instruções de fls. 150/160, a unidade técnica examinou detidamente as alegações apresentadas pelo embargante, concluindo pelo conhecimento dos embargos de declaração, sem efeito suspensivo, por se tratar de jurisdição objetiva, para, no mérito, negar-lhes provimento.

3. Posteriormente, o Sindicato dos Servidores Públicos Federais da Justiça do Trabalho da 15ª Região solicitou que fosse juntada aos autos cópia da Lei nº 12.261, de 21/6/2010, que acrescentou parágrafo único ao art. 1º da Lei nº 11.348, de 27/9/2006, para convalidar atos praticados por servidores e efeitos financeiros decorrentes do exercício das funções comissionadas de nível 02, criadas por ato administrativo interno do Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região.

É o relatório.

VOTO

Os embargos de declaração opostos pela Associação Nacional dos Servidores da Justiça do Trabalho – Anajustra não merecem prosperar, ante a inexistência de obscuridade, omissão ou contradição no acórdão embargado.

2. Contudo, com a publicação da Lei nº 12.261, no DOU de 22/6/2010, o art. 1º da Lei nº 11.348, de 27/9/2006, passou a vigorar acrescido do seguinte parágrafo único:

"*Art. 1º (...)*

Parágrafo único. Ficam convalidados os atos praticados, até a data de publicação desta Lei, por servidores no exercício de funções comissionadas criadas por meio de atos administrativos do Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região, bem como os efeitos financeiros decorrentes do exercício dessas funções."

3. A edição de lei convalidando os atos praticados e os efeitos financeiros decorrentes do exercício de funções gratificadas criadas mediante ato administrativo permite tornar insubsistente o item 8.1.1 da Decisão nº 828/2000-TCU-Plenário, que fixou prazo para que o Presidente do Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região adotasse as providências necessárias ao exato cumprimento da lei no tocante à criação de funções gratificadas de Representação de Gabinete (Auxiliar Especializado) por decisão do Órgão Especial de 12/6/1996.

Diante do exposto, voto por que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto ao Plenário.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 4 de agosto de 2010.

JOSÉ MÚCIO MONTEIRO
Relator

ACÓRDÃO Nº 1910/2010 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 700.053/1998-0
1.1. Apenso: TC 018.596/2002-5
2. Grupo I – Classe I – Embargos de Declaração em Processo de Relatório de Auditoria
3. Unidade: Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região – Campinas (SP)
4. Recorrente: Associação Nacional dos Servidores da Justiça do Trabalho – Anajustra
5. Relator: Ministro José Múcio Monteiro
5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Marcos Vinicios Vilaça
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidades Técnicas: Sefip e Serur
8. Advogados constituídos nos autos: Ibaneis Rocha Barros Júnior (OAB/DF nº 11.555), Marlucio Lustosa Bonfim (OAB/DF nº 16.619), Washington de Vasconcelos Silva (OAB/DF nº 16.900), Renato Borges Barros (OAB/DF nº 19.275), Patrícia Leite Pereira da Silva (OAB/DF nº 20.695), André Cavalcante Barros (OAB/DF nº 22.948), Lucas Mesquita de Moura (OAB/DF nº 25.999), Alberto Pavie Ribeiro (OAB/DF nº 7.077), Ana Frazão (OAB/DF nº 12.847), André Paterno Moretti (OAB/SP nº 184.283), Ângela de Souza Ferragut (OAB/SP nº 199.310), Antônio Perilo Teixeira Netto (OAB/DF nº 21.359), Beatriz Helena Cardoso (OAB/SP nº 199.612), Carlos Jorge Martins Simões (OAB/SP nº 36.852), César da Silva Peixoto (OAB/SP nº 114.176), Christiane Abdalla Khattar (OAB/SP nº 130.227), José Antonio Khattar (OAB/SP nº 122.144), José Augusto Brazileiro Umbelino (OAB/SP nº 204.052), José Carlos da Fonseca (OAB/DF nº 1.495-A), Karen Rosa da Silva (OAB/SP nº 179.628), Manoel Orlando Severo Guilhon (OAB/SP nº 129.094), Mário Henrique Trigilio (OAB/SP nº 233.370), Pedro Gordilho (OAB/DF nº 138), Renato Fessel Bertani (OAB/SP nº 154.472), Ricardo Alexandre R. Peres (OAB/MT nº 6.376), Ricardo de Oliveira Regina (OAB/SP nº 134.588), Sara dos Santos Simões (OAB/SP nº 124.327) e Walter Costa Porto (OAB/DF nº 6.098)

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam de embargos de declaração opostos pela Associação Nacional dos Servidores da Justiça do Trabalho – Anajustra contra o Acórdão

nº 520/2008-TCU-Plenário, que negou provimento ao pedido de reexame interposto, em especial quanto à fixação de prazo para que o Presidente do Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região adotasse as providências necessárias ao exato cumprimento da lei no tocante à criação de funções gratificadas de Representação de Gabinete (Auxiliar Especializado) por decisão do Órgão Especial de 12/6/1996.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. negar provimento aos presentes embargos de declaração, por não ter sido constatada obscuridade, omissão ou contradição no Acórdão nº 520/2008-TCU-Plenário, mas tornar insubsistente o item 8.1.1 da Decisão nº 828/2000-TCU-Plenário, que fixou prazo para o Presidente do Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região adotar as providências necessárias ao exato cumprimento da lei no tocante à criação de funções gratificadas de Representação de Gabinete (Auxiliar Especializado) por decisão do Órgão Especial de 12/6/1996, uma vez que a edição da Lei nº 12.261/2010 veio convalidar os atos praticados e os efeitos financeiros decorrentes do exercício de funções comissionadas de nível 02, criadas por ato administrativo interno do referido órgão;

9.2. dar ciência desta deliberação à recorrente, ao Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região e ao Sindicato dos Servidores Públicos Federais da Justiça do Trabalho da 15ª Região – Sindiquinze.

10. Ata n° 28/2010 – Plenário.
11. Data da Sessão: 4/8/2010 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1910-28/10-P.
13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Ubiratan Aguiar (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro (Relator).
13.2. Auditores presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

(Assinado Eletronicamente)
UBIRATAN AGUIAR
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
JOSÉ MÚCIO MONTEIRO
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO I – CLASSE II – Plenário
TC - 033.332/2008-0 (com 1 anexo)
Natureza: Solicitação do Congresso Nacional
Unidade: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES
Interessado: Senado Federal

Sumário: SOLICITAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL. ACOMPANHAMENTO DA OPERAÇÃO DE CRÉDITO EXTERNO CONTRATADA PELO BNDES JUNTO AO BID. INSPEÇÃO. OBJETIVOS ALCANÇADOS. ATOS DE GESTÃO DENTRO DOS PADRÕES ESPERADOS DE LEGALIDADE E LEGITIMIDADE. ATENDIMENTO INTEGRAL DA SOLICITAÇÃO. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Trata-se de solicitação do Congresso Nacional, de autoria do então Presidente do Senado Federal, Senador Garibaldi Alves Filho, para que o TCU faça o acompanhamento da aplicação dos recursos decorrentes de operação de crédito externo contratada pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento, cuja finalidade é o financiamento do "*Programa BNDES de Crédito Multissetorial de Apoio às Micro, Pequenas e Médias Empresas -Terceira Etapa do Convênio Linha de Crédito Condicional*".

2. Para o pleno atendimento da solicitação, a 9ª Secex realizou inspeção no BNDES, apresentando, às fls. 131/146, o respectivo relatório, do qual transcrevo, abaixo, as partes essenciais:

"1. Introdução

1.1 A presente inspeção decorre de expediente enviado a esta Corte de Contas pelo Presidente do Senado Federal, Garibaldi Alves Filho, encaminhando autógrafo da Resolução nº 43/2008-SF, o qual autorizou a República Federativa do Brasil a conceder garantia ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) para contratar operação de crédito externo junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), no valor de até US$ 1.000.000.000,00 (um bilhão de dólares norte-americano).

1.2 Os recursos contratados destinaram-se ao financiamento do 'Programa BNDES de Crédito Multissetorial de Apoio às Micro, Pequenas e Médias Empresas – Terceira Etapa do Convênio de Linha de Crédito Condicional (CCLIP)'.

1.3 Conforme acordo manifestado em Plenário do Senado, na sessão de 2/7/2008, o Presidente do Senado recomendou que o TCU procedesse ao acompanhamento da aplicação dos recursos decorrentes da operação de crédito.

1.4 Para dar cumprimento à solicitação em tela, o Tribunal realizou quatro diligências preliminares (fls. 8, 30, 94/97 e 115/116), objetivando estabelecer como o processo foi sendo operacionalizado. Em atendimento aos questionamentos constantes das diligências, o BNDES prestou algumas informações, que, no entanto, mostraram-se incompletas. Assim sendo, em face da falta de subsídios suficientes para atender adequadamente à Solicitação do Congresso Nacional, foi proposta a realização de fiscalização, tão logo fossem realizados os desembolsos dos recursos.

1.5 A última diligência (fls. 124/126) ratificou proposta de fiscalização, sugerida em instruções anteriores. Assim, com fundamento na delegação de competência conferida pelo Ministro-Relator, o Secretário da 9ª Secex autorizou a realização de inspeção de conformidade (fl. 126), por meio da Portaria nº 647, de 13 de abril de 2010 (fl. 127).

1.6 Ao iniciarmos os trabalhos de inspeção, recebemos relatório elaborado pela Controladoria Geral da União (CGU), órgão responsável pela realização de auditorias de avaliação de desempenho dos contratos/acordos celebrados entre organismos internacionais de concessão de crédito, financiamento e cooperação técnica e órgãos/entidades da Administração Pública Federal.

2. Metodologia

2.1 Os trabalhos de inspeção basearam-se na análise de planilhas eletrônicas fornecidas pelo BNDES, contendo as principais informações das operações de crédito realizadas pelas instituições financeiras que intermediaram a operacionalização do processo junto aos tomadores finais dos recursos disponibilizados; em entrevistas junto à Auditoria Interna e à Área Internacional do BNDES; no Termo de Convênio de Linha de Crédito Condicional CCLIP–BR–1; no Contrato de Empréstimo Individual nº 2023/OC-BR; no Relatório de Auditoria, Exercício 2009, da CGU; no Relatório de Acompanhamento do Contrato nº 2023/OC-BR, elaborado pelo BNDES; e em 30 (trinta) operações contratadas, escolhidas por amostragem, contendo dados detalhados da concessão do crédito a 30 tomadores finais dos financiamentos.

3. Da Atuação do Controle Interno

3.1 Nos últimos anos, a abordagem de atuação da CGU tem passado por processos de auditoria contábil e pela avaliação de resultados (objetivos, metas e desempenho) da ação de

governo, notadamente tratando-se de recursos aportados para projetos/programas custeados ou cofinanciados por organismos internacionais. Os trabalhos têm ido além da auditoria contábil e são encaminhados aos órgãos centrais do Governo Federal responsáveis pelos controles primários, objetivando o aprimoramento dos mecanismos de supervisão e o monitoramento dos projetos, em nível de controles internos. Ainda de maior interesse são as contribuições para o controle externo. Nesse sentido, esses trabalhos são encaminhados a este Tribunal de Contas, configurando-se como importantes instrumentos auxiliares e subsidiários para o exercício de sua missão constitucional, senão vejamos.

3.2 Consoante as prescrições contidas na Seção VI do Capítulo VII da IN/SFC nº 01, de 6/4/2001, relativamente às normas de auditoria de recursos externos, no que concerne à CGU:

'(...) os Projetos/Programas custeados com recursos do Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID, cuja auditoria esteja sob a responsabilidade da Secretaria Federal de Controle Interno, nos termos do protocolo de entendimentos firmado entre o Governo Federal e aquele organismo internacional, os demonstrativos financeiros e contábeis, básicos e complementares, acompanhados das devidas notas explicativas, nos modelos estabelecidos pelas diretrizes do Banco, deverão ser encaminhados até o dia 31de janeiro de cada exercício financeiro e referir-se à movimentação de recursos do exercício imediatamente anterior'.

3.2 A IN/SFC nº 01 estabelece ainda que, nos projetos/programas cofinanciados pelo BID, o relatório de auditoria deve ser constituído da seguinte documentação:

'a) opinião sobre as contas do projeto (parecer);

b) opinião sobre informações financeiras complementares, leis e disposições oficiais;

c) opinião sobre o cumprimento de cláusulas contratuais e, quando couber; e

d) carta gerencial (...).'

3.3 Por sua vez, a carta gerencial encaminhada à direção executiva do projeto ou entidade deverá conter:

'- levantamento e avaliação dos controles internos, quando então serão apresentadas observações;

- comentários sobre aspectos financeiros específicos, abordando:

- *compatibilidade entre os desembolsos previstos ou orçados, do Banco co-financiador e da contrapartida nacional, com os recursos realizados até o período auditado;*
- *compatibilidade entre os desembolsos efetuados no período examinado, em confronto com os extratos fornecidos pelo Banco co-financiador; e*
- *compatibilidade entre os recursos utilizados, do Banco co-financiador e da contrapartida nacional, com os montantes apresentados nos relatórios de progresso encaminhados periodicamente ao primeiro;*

- comentários sobre a implementação das recomendações de auditorias anteriores; e

- recomendações como resultado dos exames de auditoria e fiscalização efetuados'.

3.4 A esse respeito, alguns excertos do Relatório do Acórdão nº 2191/2009-TCU-Plenário bem elucidam a forma de atuação da CGU, por força de protocolos de entendimento celebrados com organismos internacionais.

3.4.1 Quanto à atribuição da CGU na fiscalização de recursos externos, por exigência de alguns organismos internacionais:

'(...) é necessário registrar que os organismos internacionais financiadores/executores exigem em seus contratos a realização de auditoria independente nas contas dos projetos que envolvam seus recursos, ou seja, exigem auditorias de natureza privada. Ocorre que, por força de protocolo de entendimento firmado com alguns desses organismos internacionais, a Controladoria Geral da União faz as vezes da auditoria independente. Isso quer dizer que o organismo internacional, opta por, em vez de contratar uma empresa especializada em auditoria independente no mercado privado, definir a CGU como a responsável por essa atividade'.

3.4.2 Quanto aos organismos que têm protocolo de entendimento com a CGU e ao escopo das respectivas auditorias:

'Atualmente, a CGU possui tal protocolo de entendimento, segundo o qual atua como auditoria independente, firmado junto ao Bird, Unesco (Organização das Nações Unidas para a educação, a ciência e a cultura), BID, Pnud, entre outros. Cada organismo firma termo específico com a CGU, no qual é pormenorizado o escopo das auditorias. Dessa forma, a CGU realiza as auditorias nos projetos com base nos termos assinados com aqueles organismos internacionais.'

3.4.3 Quanto ao controle público do TCU e a da CGU, propriamente dito:

'(...) Já do ponto de vista do controle público, os recursos externos estão sujeitos à fiscalização do controle externo (TCU) e interno (CGU). A jurisdição do TCU sobre os recursos externos se dá de diversas maneiras: quando do julgamento das contas das unidades que executam projetos com recursos externos; no âmbito de denúncias e representações; por iniciativa própria, se assim for deliberado; por iniciativa do Congresso Nacional (como é o caso da presente Solicitação feita pelo Senado Federal, tema desta instrução), etc. (...) Já a CGU participa do processo na medida em que realiza as auditorias de avaliação de gestão no âmbito das tomadas e prestações de contas naqueles órgãos e entidades que executam processos que envolvem recursos estrangeiros'.

3.5 O Relatório do Acórdão ressalta que os resultados dos trabalhos realizados pela CGU, nos projetos que envolvem esses recursos externos, quer o Órgão esteja emitindo pareceres como 'auditoria independente', quer esteja atuando em sua atividade precípua como controle interno 'são incorporados aos Relatórios de Auditoria de Gestão das unidades que executam os recursos, para efeitos de Tomada ou Prestação de Contas ao TCU.'

3.6 O Relatório aponta, ainda, que 'a fiscalização de recursos externos segue esquema próprio, em que as contas dos projetos que contam com financiamento externo auditadas pela CGU chegam ao TCU para julgamento, ao comporem as prestações/tomadas de contas dos jurisdicionados'.

3.7 Assim, verificamos que a CGU procedeu à auditoria do Demonstrativo de Recursos Recebidos e Desembolsos Efetuados, do Demonstrativo dos Investimentos no programa referente ao final do exercício encerrado em 31/12/2009 e à elaboração das respectivas Notas Explicativas do Programa BNDES de Crédito Multissetorial de Apoio às Micro, Pequenas e Médias Empresas – 3ª Etapa do CCLIP, celebrado entre a República Federativa do Brasil e o BID, cuja operacionalização coube ao BNDES, emitindo os pareceres respectivos.

3.8 Conforme o protocolo de entendimento com o BID, a elaboração dos pareceres foi baseada nos requisitos de auditoria externa desse organismo internacional, que objetivam a avaliar, a exatidão e a integridade das demonstrações financeiras, com razoável certeza. Nesse sentido, a CGU baseou-se precipuamente nos seguintes documentos:

- Políticas do Banco sobre Auditoria de Projetos e Entidades (Documento AF-100 Rev.II-03);

- Guias para a Elaboração de Demonstrações Financeiras e Requisitos de Auditoria (Documento AF-300 Rev.II-03); e

- Normas Internacionais de Auditoria (NIAs) emitidas pela Federação Internacional de Contadores (IFAC), que objetivam a avaliar com razoável certeza que as demonstrações financeiras encontram-se isentas de erros significativos.

3.9 Os pareceres concluem o seguinte:

a) as informações financeiras complementares encontram-se razoavelmente apresentadas em todos os aspectos importantes referentes às Demonstrações Financeiras Básicas;

b) as cláusulas contratuais de empréstimo de caráter contábil e financeiro e o regulamento de crédito do programa, já finalizado, foram cumpridos em todos os seus aspectos substanciais;

c) as operações de crédito concedidas foram realizadas em conformidade com as normas aplicáveis, consoante exame integrado das operações de concessão de crédito e solicitação de desembolso apresentada ao Banco; e

d) a documentação comprobatória correspondeu à solicitação de desembolso do período examinado, estando razoavelmente apresentada, e representou despesas válidas e qualificadas do programa.

3.10 Por sua vez, a carta gerencial avaliou vários aspectos do Programa de Crédito Multissetorial, cujo aporte integral dos recursos ocorreu no exercício findo em 31/12/2009. A CGU focalizou questões referentes à gestão operacional, aos controles de gestão, à gestão orçamentária e à gestão financeira, em atendimento ao disposto na Seção VII do Capítulo VII da Instrução Normativa SFC nº 01, cujas conclusões são sumariadas a seguir:

a) os controles mantidos pela Unidade mostraram-se adequados às ações de execução das metas do Contrato de Empréstimo nº 2023/OC-BR. A implementação das várias ações do Projeto estiveram em conformidade com o contrato e com o cronograma de execução ajustado;

b) o BNDES mantém estrutura própria que possibilita um gerenciamento e uma execução financeira adequadas para a implementação das atividades do programa em seus aspectos substanciais;

c) a Unidade conta com um controle orçamentário adequado, observando os limites e os saldos orçamentários previstos no contrato e a correta classificação orçamentária dos financiamentos concedidos;

d) o registro das operações financeiras e a elaboração das demonstrações financeiras básicas e complementares refletem os dispêndios do exercício;

e) a geração dos pedidos de desembolso atendem às normas e aos regulamentos do Organismo Internacional; e

f) as cláusulas contratuais de caráter contábil-financeiro-gerencial do Contrato nº 2023/OC-BR foram atendidas em seu aspectos substanciais.

3.11 Por fim, o Relatório de Auditoria, Exercício 2009, da CGU, que inclui os pareceres e a carta gerencial conclui que os controles mantidos pela Unidade para a supervisão e a avaliação do programa, bem assim para o gerenciamento da execução contábil, financeira, orçamentária e operacional, satisfazem aos objetivos do programa e atendem aos normativos acordados com BID e às disposições da Instrução Normativa SFC nº 01.

4 Análise do Programa de Crédito Multissetorial CCLIP

4.1 O Programa de Crédito Multissetorial CCLIP teve por objetivo apoiar o desenvolvimento do setor produtivo nacional, o fortalecimento da competitividade e a criação de empregos no âmbito das micro, pequenas e médias empresas do setor privado. Foi viabilizado por meio de operações de crédito destinadas ao financiamento de projetos de investimento para a instalação, ampliação, modernização e diversificação de micro, pequenas e médias empresas, bem como para empreendimentos individuais realizados por pessoas físicas, sendo parcialmente financiado pelo BID e formalizado em 19/3/2009, por meio do Contrato de Empréstimo Individual nº 2023/OC-BR.

4.2 A responsabilidade e a operacionalização do programa coube ao BNDES, sendo implementado por meio de financiamentos de médio e longo prazo, para projetos de inversão, intermediados por agentes financeiros que demonstrassem cumprir as condições de elegibilidade do programa previstas em regulamento. Os recursos vinculados ao programa foram utilizados para financiar a aquisição de máquinas, equipamentos e serviços, bem como o capital de giro permanente (aquele capital associado aos investimentos apoiados com recursos do programa) necessário à execução dos projetos.

4.3 O custo do programa (Cláusula 1.01 das Disposições Especiais de Empréstimo) foi estimado em US$ 2 bilhões de dólares. Desse montante, US$ 1 bilhão de dólares decorreu de empréstimos obtidos junto ao BID. Igual montante de recursos, correspondente à contrapartida local, foi aportado pelo BNDES e pelos submutuários (os tomadores finais dos créditos), limitados a 15% do valor total do programa, desde que elegíveis para o BID. Note-se que os contratos de empréstimo individuais celebrados pelos submutuários tinham a suas condições estabelecidas no Contrato de Crédito Individual nº 2023/OC-BR.

4.4 Os submutuários poderiam ser micro, pequenas e médias empresas tomadoras de crédito junto às instituições financeiras credenciadas pelo BNDES, que receberam do banco estatal linhas de crédito para operar determinados programas de financiamento, dentre os quais:

a) o Programa de Financiamento dos Caminhoneiros;

b) o Programa de Competitividade das Empresas do Setor Industrial; e

c) o Programa de Modernização de Máquinas e Equipamentos (FINAME).

4.5 As características gerais do empréstimo do BID foram as seguintes:

- *valor do empréstimo do BID: US$ 1.000.000.000,00*
- *valor da contrapartida local: US$ 1.000.000.000,00*
- *data da assinatura do contrato: 19/3/2009*
- *prazo para utilização dos recursos: 19/3/2013*
- *prazo de carência: 54 meses, a contar da data da assinatura do contrato*
- *prazo de amortização: 20 anos, a contar da data da assinatura do contrato*
- *forma de amortização: 32 prestações semestrais*
- *garantidor do empréstimo: República Federativa do Brasil*
- *taxa de juros: custo dos empréstimos unimonetários qualificados com taxa de juros baseada na LIBOR de 3 meses, captados pelo BID*
- *imposto de renda: isento*
- *saldo não utilizado do contrato em 31/12/2009: US$ 0,00*

4.6 Feitas estas considerações iniciais, passamos ao exame da aplicação dos recursos decorrentes de operação de crédito externo contratada pelo BNDES junto BID. Assim, procedemos à análise da documentação e das informações disponibilizadas pelo Banco Estatal e das informações obtidas em entrevistas com representantes do Departamento de Captação e Relacionamento Institucional Internacional da Área Internacional do BNDES (BNDES/AINT/DECRI). O Relatório de Auditoria - Exercício 2009 - também constitui importante instrumento para as nossas análises, como antes mencionado.

4.7 Após análise da documentação e das entrevistas constantes do item 2.1, avaliamos que os controles mantidos para supervisão, avaliação e gerenciamento do programa mostraram-se adequados às ações de execução das metas do Contrato de Empréstimo nº 2023/OC-BR, ao Termo de Convênio BNDES/BID e aos objetivos do Programa de Crédito Multissetorial CCLIP, atendendo às disposições da legislação brasileira e aos dispositivos acordados em convênio e em celebrado com BID. De fato, a implementação das ações do projeto foram executadas em conformidade com o termo de convênio, com o contrato e com o cronograma de execução ajustado do programa.

4.8 Verificamos que a Unidade mantém estrutura própria que a possibilita gerenciar e executar as atividades do programa, em seus aspectos substanciais, dentre os quais o registro das operações, o acesso às operações de suporte, a elaboração das demonstrações financeiras básicas e complementares e a elaboração dos relatórios gerenciais. A estrutura mantida pelo Banco Estatal permite um controle satisfatório dos aportes e dos dispêndios de recursos, em seus aspectos substanciais.

4.9 Concluímos que as informações e a documentação fornecidas permitem inferir a legalidade e a legitimidade de atos de gestão, por refletirem, em seus aspectos mais relevantes, a movimentação e a aplicação dos recursos decorrentes da contratação de operação de crédito externo do Contrato de Crédito Individual nº 2023/OC-BR.

4.10 Quanto às questões operacionais e aos objetivos do programa, insta consignar, inicialmente, que os recursos previstos para terceira etapa do Programa CCLIP foram liberados em duas parcelas, a primeira no valor de US$ 700 milhões (setecentos milhões de dólares) e a segunda no valor de US$ 300 milhões (trezentos milhões de dólares). Esses recursos foram liberados em 29 de abril e em 29 de julho de 2009, respectivamente. As liberações dos financiamentos para os

submutuários ocorreram entre 22/2/2008 e 29/4/2009. Portanto, a totalidade dos financiamentos já havia sido liberada para os submutuários, quando do aporte integral dos recursos pelo BID no programa, em duas partes no exercício 2009.

4.11 Até 31 de dezembro de 2009, foram aplicados no programa US$ 2.014.061.144,00 (dois bilhões, quatorze milhões, sessenta e um mil, cento e quarenta e quatro dólares), distribuídos da seguinte forma:

a) US$ 1.000.000.000, 00 (1 bilhão de dólares) – recursos aportados pelo BID;

b) US$ 885.296.099,22 (oitocentos e oitenta e cinco milhões, duzentos e noventa e seis mil, noventa e nove reais e vinte e dois centavos de dólares) – recursos alocados pelo BNDES; e

c) US$ 128.765.044,84 (cento e vinte e oito milhões, setecentos e sessenta e cinco mil, quarenta e quatro reais e oitenta e quatro centavos de dólares) – recursos desembolsados pelos submutuários.

4.12 Significa dizer que dos US$ 2.014,06 milhões aplicados no programa, 49,6% corresponderam a aportes do BID, 44,0% a recursos do BNDES e 6,4% a desembolsos dos submutuários. Considerando-se o montante total do programa, 93,6%, ou US$ 1.885,30 milhões, foram financiados. As micro e pequenas empresas responderam por 82,3% e 82,8% dos recursos aplicados e dos financiados, respectivamente (vide Tabela 4, fl. 143). Logo, os financiamentos concedidos pela unidade, no âmbito do programa, foram, em sua grande maioria, direcionados às micro e pequenas empresas US$ 1.666,81 milhões (36,3% para as micro e 46,5% para as pequenas empresas).

4.13 Foram beneficiadas 17.085 empresas, sendo que a carteira total dos contratos decorrentes resultou em 24.661 operações. Destas últimas 45,3% foram destinadas às microempresas (11.176 operações), 42,0% às pequenas empresas (10.352 operações) e 12,7% às médias empresas (3.133 operações). Logo, 87,3% das operações foram dirigidas às micro e pequenas empresas.

4.14 Atuaram como intermediários financeiros, na operacionalização do programa, repassando os recursos do BNDES para os submutuários, 43 agentes financeiros credenciados pelo Banco Estatal. Esses agentes, previamente escolhidos e cadastrados no BNDES, intermediaram a transferência dos recursos do BNDES para os submutuários, mediante o pagamento de uma taxa de administração. Como contrapartida, assumiram o risco da operação. Isso significa dizer que, independentemente de certo submutuário realizar ou não os pagamentos dos financiamentos nas datas acordadas com essas instituições financeiras (IFIs), os compromissos das IFIs para com o BNDES teriam de ser honrados. Em outras palavras, as IFIs assumiam o compromisso contratual de restituir ao BNDES, nas datas previamente acordadas, os recursos repassados aos submutuários, tendo estes últimos realizado o pagamento de determinada parcela do financiamento, ou não.

4.15 Do montante total aplicado no período acima 99,7% corresponderam a recursos do FINAME, enquanto 0,3% corresponderam a recursos do BNDES-FAT. Note-se que as garantias exigidas pelo BNDES às IFIs seguem as mesmas regras dos programas FINAME e BNDES-FAT, sendo estas analisadas quando da prestação de contas da unidade, em conjunto com as demais operações enquadradas nesses programas.

4.16 Quanto às IFIs, o Banco Bradesco intermediou o maior montante de repasses e o Banco Volkswagen o maior número de operações. Em termos monetários, as dez instituições que mais atuaram contribuíram com 90,6% dos repasses, correspondentes a cerca de US$ 1.823,7 milhões e 92,3% das operações (22.754 operações). Já as vinte instituições que mais operaram contribuíram com 98,8% dos repasses, correspondentes a cerca de US$ 1.989,4 milhões e 99,1% das operações (24.438 operações).

4.17 Verificamos ainda a grande participação de bancos de montadoras na concessão dos financiamentos. Isso pode ser observado tanto em termos monetários, quanto em número de operações. Os cinco bancos ligados a montadoras com mais volume de crédito concedido contribuíram com 36,6% do montante total financiado e 39,3% do total de operações. Isso decorreu do grande número de submutuários beneficiados dos setores de serviços de transporte, armazenagem

e comunicações (70,4 % dos recursos aplicados). Nesse sentido, o setor terciário foi o segmento da economia mais beneficiado pelo programa, tendo recebido 88,9% da totalidade dos seus recursos.

4.18 Em termos de distribuição geográfica houve maior concentração dos valores aplicados nas regiões Sudeste (SE) e Sul (SU) 66,3% (participações de 34,7% e 31,6%, respectivamente). As micro e pequenas empresas concorreram com 53,5% desse montante e com 53,3% dos valores financiados nessas regiões, respectivamente. Quanto ao número de operações os valores são muito semelhantes, com pequenas variações. As demais regiões responderam por 33,7%, com as micro e pequenas empresas contribuindo com 29,3% do total aplicado e 29% do total financiado, respectivamente.

4.19 Quando avaliamos os empréstimos, considerando a distribuição dos recursos por porte das empresas, segundo as regiões menos favorecidas, em termos de Produto Interno Bruto (PIB), verificamos que as micro e pequenas empresas foram mais beneficiadas nas regiões Centro-Oeste (CO), Nordeste (NE) e Norte (NO), as regiões com menor participação percentual no PIB brasileiro, uma vez que aquelas empresas responderam por 86,9 do montante total aplicado nas regiões CO, NE e NO. Relativamente às regiões SU e SE, a participação das micro e pequenas empresas cai para 80,7% do montante total aplicado nessas regiões. Note-se que houve certa homogeneidade na aplicação e distribuição dos financiamentos (pequena variação), mesmo quando avaliamos sob essa ótica.

4.20 Os dados ilustram que a distribuição de recursos, segundo critérios geográficos e regionais, mostrou-se homogênea e compatível com esses critérios, beneficiando as micro e pequenas empresas, notadamente nas regiões mais pobres do País, o que seria de se esperar para o programa.

4.19 O Relatório de Acompanhamento do Contrato nº 2023/OC-BR do BNDES (fls. 77/103 do anexo I) mostra ainda que o programa teve reflexos positivos no nível de emprego das empresas tomadoras de crédito, gerando 10.336 novos postos de trabalho (fl. 87 do anexo I), representando um aumento de 124% comparados aos 8.296 postos de trabalho iniciais, segundo pesquisa realizada junto aos submutuários em 2009.

4.20 Logo, sob as várias óticas analisadas, os objetivos do programa foram satisfatoriamente alcançados, bem como a legalidade e a legitimidade de atos de gestão praticados para o alcance desses objetivos.

5. Conclusão

*5.1 Para dar atendimento à presente Solicitação do Congresso Nacional, foram realizadas várias diligências ao BNDES e inspeção **in loco** entre os dias 15/4 e 3/5/2010, a fim de verificar o atendimento às normas e aos procedimentos operacionais da operação de crédito em questão, além do alinhamento dos recursos financiados aos objetivos do Programa BNDES de Crédito Multissetorial de Apoio às Micro, Pequenas e Médias Empresas – Terceira Etapa do Convênio de Linha de Crédito Condicional (CCLIP).*

5.2 Com base nas conclusões dos trabalhos do Controle Interno, verificamos o cumprimento das cláusulas e dos artigos contratuais de caráter contábil e financeiro estabelecidos nas Disposições Especiais e nas Normas Gerais do Termo de Acordo e do Contrato, bem como a conformidade dos processos de desembolso apresentados ao BID e a adequada e regular atuação do Sistema de Controle Interno.

5.3 Em relação às operações de financiamento às micro, pequenas e médias empresas, ficou demonstrado que a Unidade mantém estrutura própria, razoavelmente consolidada, que possibilita gerenciar e executar as atividades do programa em seus aspectos substanciais, dentre os quais registro das operações, o acesso às operações de suporte, a elaboração das demonstrações financeiras básicas e complementares, a elaboração relatórios gerenciais, permitindo controlar satisfatoriamente os aportes e os dispêndios de recursos em seus aspectos substanciais. Os riscos de crédito (inadimplência) são mitigados, tendo em vista a sua transferência para as instituições financeiras que intermediam o processo. Em última análise, os recursos provenientes do BID e BNDES ficam isentos de risco, considerando um controle ideal do BNDES em relação às IFIs, sendo

este avaliado, com maior profundidade, quando da prestação de contas da Unidade, no âmbito dos programas FINAME e BNDES-FAT.

5.4 Por fim, quanto ao exame dos atos de gestão praticados no âmbito do Programa BNDES de Crédito Multissetorial de Apoio às Micro, Pequenas e Médias Empresas – Terceira Etapa do Convênio de Linha de Crédito Condicional, em termos de legalidade, legitimidade e objetivos, analisados em conjunto, verificamos que a gestão do programa reflete em seus aspectos relevantes, a movimentação e a aplicação dos recursos decorrentes da contratação de operação de crédito externo do Contrato de Crédito nº 2023/OC-BR.

6. Proposta de Encaminhamento

6.1 Por todo o exposto, submete-se o presente processo à consideração superior, propondo a adoção das seguintes medidas:

i) conhecer da presente Solicitação do Congresso Nacional, formulada pela Presidência do Senado Federal, em vista do Ofício SF nº 2031/2008, por estarem presentes os requisitos de admissibilidade previstos no inciso IV do art. 71 da Constituição Federal, no art. 38, inciso I, da Lei nº 8.443/1992, no inciso I e § 1º do art. 232 do Regimento Interno do TCU (RI/TCU), c/c art. 2º e 4º, inciso I, alínea 'a', da Resolução TCU nº 215, de 20/8/2008;

ii) informar, nos termos do art. 38, inciso I, da Lei nº 8.443/1992, do art. 17, inciso II, c/c art. 19 da Resolução TCU nº 215/2008, à Presidência do Senado Federal, que este Tribunal analisou a documentação relativa ao Programa BNDES de Crédito Multissetorial de Apoio às Micro, Pequenas e Médias Empresas – Terceira Etapa do Convênio de Linha de Crédito Condicional, Contrato Nº 2023/OC-BR, ao qual se destinou a operação de crédito, concluindo que os objetivos do programa foram satisfatoriamente alcançados, com igual posicionamento relativamente ao exame da legalidade e da legitimidade dos atos de gestão praticados;

iii) encaminhar cópia do inteiro teor do Acórdão que vier a ser proferido, bem como do Relatório e do Voto que o fundamentam, à Presidência do Senado Federal, nos termos do art. 38, inciso I, da Lei nº 8.443/1992, do art. 17, inciso II, c/c art. 19 da Resolução TCU nº 215/2008;

*iv) considerar integralmente atendida a presente solicitação, nos termos do **caput** e inciso II do art. 17 da Resolução TCU nº 215/2008; e*

*v) arquivar o presente processo, com fulcro no art. 169, IV, do Regimento Interno do TCU c/c o art. 40, V, da Resolução TCU nº 191/2006, **caput** e inciso II do art. 17 da Resolução TCU nº 215/2008, uma vez que o processo cumpriu o objetivo para o qual foi constituído."*

3. A proposta de encaminhamento foi aprovada pelos dirigentes da 9ª Secex.

É o Relatório.

VOTO

Trago ao crivo deste Colegiado processo constituído em razão da solicitação do Congresso Nacional, de autoria do então Presidente do Senado Federal, Senador Garibaldi Alves Filho, para que o TCU faça o acompanhamento da aplicação dos recursos decorrentes de operação de crédito externo contratada pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID, cuja finalidade é o financiamento do "*Programa BNDES de Crédito Multissetorial de Apoio às Micro, Pequenas e Médias Empresas -Terceira Etapa do Convênio Linha de Crédito Condicional*".

2. A presente solicitação deve ser conhecida, ante o atendimento dos requisitos de admissibilidade previstos nos normativos deste Tribunal sobre a matéria.

3. O mencionado programa foi formalizado por meio do Contrato de Empréstimo Individual nº 2023/OC-BR, sendo parcialmente financiado pelo BID e viabilizado por meio de operações de crédito destinadas ao financiamento de projetos de investimento para a instalação,

ampliação, modernização e diversificação de micro, pequenas e médias empresas, bem como para empreendimentos individuais realizados por pessoas físicas.

4. Para o pleno cumprimento da solicitação, a 9ª Secex realizou diligências e inspeção **in loco** no BNDES, analisando em pormenor todos os aspectos que envolveram a mencionada operação de crédito.

5. No relatório conclusivo da unidade técnica, os auditores consignaram, em síntese, que:

- os controles mantidos para supervisão, avaliação e gerenciamento do programa mostraram-se adequados às ações de execução das metas do contrato de empréstimo, ao termo de convênio BNDES/BID e aos objetivos, atendendo às disposições da legislação brasileira e os dispositivos acordados;

- as ações foram executadas em conformidade com o termo de convênio, com o contrato e com o cronograma de execução ajustado do programa;

- o BNDES mantém estrutura própria que possibilita gerenciar e executar as atividades do programa, em seus aspectos substanciais;

- a estrutura mantida pelo Banco permite um controle satisfatório dos aportes e dos dispêndios de recursos;

- as informações e a documentação analisadas permitem inferir a legalidade e a legitimidade dos atos de gestão;

- a distribuição de recursos segue critérios geográficos e regionais e mostrou-se homogênea e compatível com tais atributos, beneficiando as micro e pequenas empresas, notadamente nas regiões mais pobres do País;

- o programa teve reflexos positivos no nível de emprego das empresas tomadoras de crédito, gerando novos postos de trabalho;

- houve o cumprimento das cláusulas e dos artigos contratuais de caráter contábil e financeiro estabelecidos nas disposições especiais e nas normas gerais do termo do acordo e do contrato, bem como a conformidade dos processos de desembolso apresentados ao BID e a adequada e regular atuação do Sistema de Controle Interno;

- os riscos de inadimplência são mitigados, tendo em vista a sua transferência para as instituições financeiras que intermediam o processo;

6. Em razão disso, entendo pertinente a proposta apresentada pela unidade técnica.

Ante o exposto, voto por que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto ao Plenário.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 4 de agosto de 2010.

JOSÉ MÚCIO MONTEIRO
Relator

ACÓRDÃO Nº 1911/2010 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC-033.332/2008-0 (com 1 anexo)
2. Grupo I – Classe II – Solicitação do Congresso Nacional
3. Unidade: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES
4. Interessado: Senado Federal
5. Relator: Ministro José Múcio Monteiro
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: 9ª Secex
8. Advogado constituído nos autos: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de solicitação do Congresso Nacional, de autoria do ex-presidente do Senado Federal, Senador Garibaldi Alves Filho, para que o TCU faça o acompanhamento da aplicação dos recursos decorrentes de operação de crédito externo contratada pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento, cuja finalidade é o financiamento do "*Programa BNDES de Crédito Multissetorial de Apoio às Micro, Pequenas e Médias Empresas - Terceira Etapa do Convênio Linha de Crédito Condicional - CCLIP*".

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, diante das razões expostas pelo Relator, e com fundamento no arts. 1º, inciso II, e 38 da Lei nº 8.443/1992, art. 14, inciso IV, da Resolução TCU nº 215/2008 e arts. 1º, inciso II, e 169, inciso IV, do Regimento Interno/TCU, em:

9.1. conhecer da presente solicitação do Congresso Nacional, por estarem presentes os requisitos de admissibilidade;

9.2. informar à Presidência do Senado Federal que este Tribunal analisou a documentação relativa ao Programa BNDES de Crédito Multissetorial de Apoio às Micro, Pequenas e Médias Empresas – Terceira Etapa do Convênio de Linha de Crédito Condicional (Contrato nº 2023/OC-BR), concluindo que seus objetivos foram satisfatoriamente alcançados e que os atos de gestão praticados mantiveram-se dentro dos padrões esperados de legalidade e legitimidade;

9.3. encaminhar cópia da presente deliberação, acompanhada do relatório e voto que a fundamentam, à Presidência do Senado Federal;

9.4. considerar integralmente atendida a presente solicitação do Congresso Nacional;

9.5. arquivar os autos.

10. Ata n° 28/2010 – Plenário.

11. Data da Sessão: 4/8/2010 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1911-28/10-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Ubiratan Aguiar (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro (Relator).

13.2. Auditores presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

(Assinado Eletronicamente)
UBIRATAN AGUIAR
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
JOSÉ MÚCIO MONTEIRO
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário
TC-012.140/2010-4
Natureza: Solicitação
Unidade: Superintendência Nacional de Previdência Complementar (Previc)
Interessada: Superintendência Nacional de Previdência Complementar (Previc)

Sumário: SOLICITAÇÃO DE DISPENSA DE FORMALIZAÇÃO DA PRESTAÇÃO DE CONTAS EXTRAORDINÁRIA DE UNIDADE EXTINTA. DEFERIMENTO. APRESENTAÇÃO DAS INFORMAÇÕES NA PRESTAÇÃO DE CONTAS DA UNIDADE SUCESSORA.

RELATÓRIO

Trata-se de questionamento formulado pelo Diretor-Superintendente da Superintendência Nacional de Previdência Complementar (Previc) acerca da necessidade de a Secretaria de Previdência Complementar (SPC), substituída em suas atribuições pela Previc e pela Secretaria de Políticas de Previdência Complementar (SPPC), apresentar processo de contas extraordinárias referentes aos atos praticados no exercício de 2010 (Ofício nº 1016/2010/Disup/Previc, fls. 01/02).

2. O expediente, autuado como solicitação, foi inicialmente analisado pela 5ª Secex. Para dirimir algumas dúvidas, a unidade técnica realizou reunião com o assessor de controle interno do Ministério da Previdência Social. Transcrevo, a seguir, parte da instrução de fls. 11 e 12:

"*5. Durante a reunião, em face da baixa materialidade dos valores realizados pela SPC em 2010 e, ainda, do esforço necessário para a elaboração do processo de tomada de contas extraordinária por parte do Ministério, da CGU e do próprio Tribunal, o Assessor de Controle Interno do MPS questionou aos técnicos do Tribunal se não seria possível incluir no Relatório de Gestão da Previc, relativo ao exercício de 2010, alternativamente à elaboração do processo de contas extraordinária, conteúdo específico acerca das providências adotadas para o encerramento das atividades da SPC, em especial os termos de transferência patrimonial e a situação dos processos administrativos não encerrados, com o aceite dos respectivos destinatários.*

6. Ante o relatado, notadamente da baixa materialidade dos valores envolvidos – R$ 8.692,62 – e da permanência ainda, no âmbito da SPPC, dos códigos identificadores organizacionais e contábeis da SPC (fl. 10), esta unidade técnica entende plausível a adoção da solução apresentada pelo Ministério, qual seja a de incluir no Relatório de Gestão da Previc, relativo ao exercício de 2010, alternativamente à elaboração do processo de contas extraordinária, conteúdo específico acerca das providências adotadas para o encerramento das atividades da SPC, em especial os termos de transferência patrimonial e a situação dos processos administrativos não encerrados, com o aceite dos respectivos destinatários.

7. No caso vertente, pelos valores envolvidos, é do entendimento desta unidade que o custo de formalização de uma tomada de contas extraordinária supera em muito o benefício social decorrente de sua realização. Além disso, a permanência, no âmbito da SPPC, dos códigos identificadores organizacionais e contábeis da SPC evidencia, de certa forma, a continuidade da gestão. Nada obstante, haja vista tratar-se de interpretação à regra contida no art. 1º, § 1º, inciso IX, da IN TCU 57/2008, propõe-se, preliminarmente ao deferimento do pleito do Ministério, o encaminhamento da questão à apreciação da equipe do 'Projeto Contas' para manifestação quanto ao mérito do pedido".

3. A proposta de encaminhamento foi aprovada pelo Secretário da 5ª Secex, que remeteu o processo à Secretaria-Adjunta de Planejamento e Procedimentos (Adplan), para análise.

4. A Adplan manifestou-se de acordo com a proposta de não constituir processo de contas extraordinárias da SPC relativa ao período de 1º a 27/1/2010, ressaltando a necessidade de estar "*devidamente caracterizada nos relatórios de gestão de 2010 das unidades sucessoras, Previc e SPPC, a assunção das atividades e do patrimônio da unidade extinta*".

5. Em parecer de fl. 15, a representante do Ministério Público, Subprocuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva, manifestou-se de acordo com a proposta de encaminhamento.

É o relatório.

VOTO

Em exame expediente encaminhado ao Tribunal pelo Diretor-Superintendente da Superintendência Nacional de Previdência Complementar (Previc), no qual indaga acerca da necessidade de a extinta Secretaria de Previdência Complementar (SPC) apresentar processo de contas extraordinárias referente aos atos praticados no exercício de 2010, em decorrência da edição da Lei nº 12.154/2009, que criou a Previc, autarquia de natureza especial vinculada ao Ministério da Previdência Social.

2. Conforme destacado pela Adplan e pela 5ª Secex, as atribuições da SPC foram distribuídas entre a Previc e a Secretaria de Políticas de Previdência Complementar (SPPC). Além disso, a despesa total executada pela SPC em 2010 totalizou apenas R$ 8.692,62.

3. Diante disso, e considerando que a baixa materialidade dos recursos geridos pela SPC no período sugere que o custo de formalização de uma tomada de contas extraordinária certamente suplantaria os benefícios obtidos, estou de acordo com a proposta de dispensar, excepcionalmente, a formalização do processo de tomada de contas extraordinária da SPC referente a 2010. Deve-se determinar à Previc, no entanto, que seu relatório de gestão relativo ao exercício de 2010 inclua conteúdo específico acerca das providências adotadas para o encerramento das atividades da SPC, detalhando aspectos atinentes à transferência de processos administrativos não encerrados e à gestão patrimonial.

Ante o exposto, voto por que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto ao Plenário.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 4 de agosto de 2010.

JOSÉ MÚCIO MONTEIRO
Relator

ACÓRDÃO Nº 1912/2010 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC-012.140/2010-4
2. Grupo I – Classe VII – Solicitação
3. Unidade: Superintendência Nacional de Previdência Complementar (Previc)
4. Interessada: Superintendência Nacional de Previdência Complementar (Previc)
5. Relator: Ministro José Múcio Monteiro
6. Representante do Ministério Público: Subprocuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva
7. Unidades Técnicas: 5ª Secex e Adplan
8. Advogado constituído nos autos: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de solicitação acerca do processo de tomada de contas extraordinária referente ao período de 1º a 27 de janeiro de 2010 da extinta Secretaria de Previdência Complementar (SPC).

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1 dispensar, em caráter excepcional, a formalização do processo de prestação de contas extraordinária da SPC relativa ao período de 1º a 27 de janeiro de 2010;

9.2. determinar à Superintendência Nacional de Previdência Complementar (Previc) que inclua em seu Relatório de Gestão de 2010 conteúdo específico sobre as providências adotadas para encerramento da SPC, em especial os termos de transferência patrimonial e a situação dos processos administrativos não encerrados;

9.3 dar ciência desta deliberação à interessada.

10. Ata n° 28/2010 – Plenário.
11. Data da Sessão: 4/8/2010 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1912-28/10-P.
13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Valmir Campelo (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro (Relator).
13.2. Auditores presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

(Assinado Eletronicamente)
VALMIR CAMPELO
na Presidência

(Assinado Eletronicamente)
JOSÉ MÚCIO MONTEIRO
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO II – CLASSE I – PLENÁRIO
TC 008.875/2009-5 (com 3 volumes e 14 anexos com 35 volumes)
Natureza: Agravo em Relatório de Levantamento de Auditoria
Unidade: Secretaria dos Recursos Hídricos do Estado do Tocantins
Responsáveis: Amanda da Rosa Lena (CPF 877.301.971-20); Anizio Costa Pedreira (CPF 082.731.381-00); Claudio Manoel Barreto (CPF 183.166.897-15); Claudio Manoel Barreto Vieira (CPF 955.957.837-53); Elielma Oliveira Bezerra (CPF 007.886.961-73); Joao Reis Santana Filho (CPF 005.832.605-78); Jose Edmar Brito Miranda (CPF 011.030.161-72); Luiz Alberto Osório de Castro (CPF 167.098.450-87); Manoel José Pedreira (CPF 060.815.681-72); Egesa Engenharia S.A. (CNPJ 17.186.461/0001-01); e Consórcio Magna/Engeplus (CNPJ 33.980.905/0001-24)
Interessado: Secretaria dos Recursos Hídricos do Estado do Tocantins e Congresso Nacional
Advogado: Marçal Justen Filho (OAB/PR 7.468); Cesar Augusto Guimarães Pereira (OAB/PR 18.662), Fernão Justen de Oliveira (OAB/PR 18.661); Eduardo Talamini (OAB/PR 19.920); André Guskow Cardoso (OAB/PR 27.074); Aline Lícia Klein (OAB/PR 29.615); Alexandre Wagner Nester (OAB/PR 24.510); Marçal Justen Neto (OAB/PR 35.912); Rafael Wallbach Schwind (OAB/PR 35.318); Felipe Scripes Wladeck (OAB/PR 38.054); Paulo Osternack Amaral (OAB/PR 38.234); Guilherme Fredherico Dias Reisdorfer (OAB/PR 42.475); Thalita Bizerril Duleba (OAB/PR 45.464); Diogo Albaneze Gomes Ribeiro (OAB/SP 272.428); Karlin Olbertz (OAB/PR 46.962); Mayara Ruski Augusto Sá (OAB/PR 49.049); Taciana Guimarães Meirelles (OAB/DF 28.541); William Romero (OAB/PR 51.663); e Dina Oliveira de Castro Alves (OAB/DF 17.343).

SUMÁRIO: FISCOBRAS-2009. RELATÓRIO DE LEVANTAMENTO DE AUDITORIA NAS OBRAS DE CONSTRUÇÃO DA BARRAGEM DO RIO ARRAIAS, NO ESTADO DE TOCATINS. INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES GRAVES. ACÓRDÃO 2.830/2009-PLENÁRIO. SUSPENSÃO CAUTELAR DO REPASSE DE RECURSOS FEDERAIS E DOS PAGAMENTOS NOS CONTRATOS. NEGATIVA DE PROVIMENTO DO AGRAVO INTERPOSO PELA EMPRESA CONTRATADA. REMESSA DOS AUTOS À SECOB-1, PARA ANÁLISE SOBRE O AGRAVO INTERPOSTO PELO ÓRGÃO ESTADUAL E SOBRE O MÉRITO DA MATÉRIA. ACOLHIMENTO PARCIAL DOS ARGUMENTOS DE DEFESA. SUBSISTÊNCIA DE DÉBITO DECORRENTE DE SOBREPREÇO E DE REAJUSTES INDEVIDOS DE PREÇOS NO

CONTRATO PRINCIPAL. CONHECIMENTO DO AGRAVO DO ÓRGÃO ESTADUAL PARA, NO MÉRITO, CONCEDER PROVIMENTO PARCIAL. DETERMINAÇÃO PARA GLOSA DE VALORES E REPACTUAÇÃO CONTRATUAL. DETERMINAÇÃO PARA INSTAURAÇÃO DE TCE EM CASO DE NÃO HAVER ACORDO COM A EMPRESA CONTRATADA. CONDICIONAMENTO DA CONTINUIDADE DO CONTRATO DE SUPERVISÃO AO SANEAMENTO DO CONTRATO PRINCIPAL. DETERMINAÇÃO À SECOB-1 PARA ACOMPANHAMENTO DA MATÉRIA. CIÊNCIA AO CONGRESSO NACIONAL.

RELATÓRIO

Trata-se de relatório de levantamento de auditoria realizada no âmbito do Fiscobras/2009 por equipe da Secex/TO nas obras de construção da Barragem do Rio Arraias, em Arraias/TO, referente ao Programa de Trabalho 18.544.0515.7I59.0010.

2. A obra, que faz parte do Programa de Perenização das Águas do Tocantins (Propertins), está sendo contemplada com recursos oriundos do Convênio 0113/2007, celebrado com o Ministério da Integração Nacional, no valor total de R$ 56.355.046,66, sendo R$ 50.719.542,00 de origem federal e o restante (R$ 5.635.504,66) a título de contrapartida estadual. Quando concluída, "permitirá acumular água no alto vale do rio Arraias, perenizando o curso do referido rio a jusante, o que viabilizará o aproveitamento hidroagrícola de áreas aptas a prática da agricultura irrigada nas proximidades do referido empreendimento" (fl. 422).

3. A execução da obra, conforme relatório de fiscalização da Secex/TO, datado de 26/06/2009, alcançava 56% do inicialmente previsto (fl. 496). Entretanto, os novos elementos obtidos após a fiscalização indicam que foram pagos até setembro/2009, a preços iniciais contratados, serviços equivalentes a R$ 22.188.053,51, bem como que, após a elaboração do projeto executivo da obra, o custo do empreendimento passou de R$ 29.435.539,61 para R$ 40.300.004,28. Assim, considerando os preços constantes do contrato e as alterações verificadas na obra, a parcela executada correspondente a 55,05% do total.

4. O obra está sendo promovida por intermédio dos seguintes contratos:

a) **Contrato 117/2004**:

- **Objeto do contrato:** Construção da Barragem do Rio Arraias - Eixo 16, com fornecimento e montagem dos equipamentos hidromecânicos e elétricos, de acordo com o Programa de Perenização das Águas do rio Tocantins - Propertins, em Arraias/TO.
- **Data da assinatura:** 07/06/2004.
- **Vigência:** 13/06/2008 a 27/03/2011.
- **Valor:** R$ 29.435.539,61.
- **Contratada:** Egesa Engenharia S.A. – CNPJ 17.186.461/0001-01.

b) **Contrato 045/2005**:

- **Objeto do contrato:** Elaboração do Projeto Executivo, dos Projetos Básicos Ambientais (PBAs) e Gerenciamento, Assessoria Técnica, Supervisão e Fiscalização das obras da Barragem do rio Arraias/TO - Eixo 16.
- **Vigência:** 01/04/2008 a 15/01/2011.
- **Valor:** R$ 4.263.992,00.
- **Contratada:** Magna Engenharia Ltda. – CNPJ 33.980.905/0001-24.

5. O Tribunal, mediante Acórdão 2.830/2009-Plenário, considerando as irregularidades detectadas na obra, sobretudo os indícios de sobrepreço e de reajustes inadequados de preços, determinou a suspensão cautelar das transferências de recursos federais e dos pagamentos no âmbito dos contratos 117/2004 e 045/2005. O Tribunal, naquela ocasião, determinou à Secob-1 que aprofundasse o estudo da matéria.

6. Dois agravos foram interpostos contra as medidas cautelares constantes do Acórdão 2.830/2009-Plenário. A Presidência desta Corte, seguindo proposta do Relator, decidiu, *ad referendum*

do Plenário, pelo conhecimento e não provimento do recurso interposto pela empresa Egesa Engenharia S.A. O agravo interposto pela SRHMA/TO, que buscava, mediante argumentos de ordem técnica, afastar os indícios apontados pela Secex/TO, foi encaminhado para análise da Secob-1.

7. No presente momento, submeto ao Colegiado a análise realizada pela Secob-1 sobre os argumentos constantes do agravo interposto pela Secretaria dos Recursos Hídricos do Estado do Tocantins (SRHMA/TO) contra as medidas cautelares constantes do Acórdão 2.830/2009-Plenário. Observo que aquela unidade especializada enfrentou também os demais argumentos constantes nos autos sobre as ocorrências detectadas na obra, razão pela qual o encaminhamento proposto alcança o mérito das questões em discussão, conforme relatório transcrito a seguir (fls. 754/781):

"**II – HISTÓRICO**

3. Os trabalhos de auditoria resultaram na identificação de indícios de graves irregularidades (Relatório de Fiscalização nº 283/2009, acostado às fls. 417/507, V.P). Por conseguinte, a equipe propôs (ao lado de outras medidas) a paralisação cautelar do aporte de verbas federais para conclusão das obras, diante da gravidade das inconsistências detectadas.

4. Considerando os transtornos advindos de eventual paralisação cautelar da utilização de recursos federais na obra, o Sr. Ministro-Relator entendeu pertinente a realização de oitiva prévia da SRHMA/TO, na qualidade de gestora dos recursos conveniados, bem como da empresa e do consórcio contratado.

5. Encaminhados documentos e justificativas, coube à Secex-TO realizar a análise dessas manifestações. Esse exame objetivou verificar a pertinência da adoção da medida cautelar inicialmente proposta, enfocando, em especial, a existência de seus pressupostos: (i) o perigo na demora; e (ii) a fumaça do bom direito. Evidentemente, abordaram-se ainda aspectos relacionados à existência de perigo na demora, ao reverso.

6. Naquela ocasião, entendeu a unidade técnica que o volume, a consistência e a robustez dos indícios de irregularidades detectados na obra de construção da Barragem do rio Arraias/TO exigiam a adoção da cautelar proposta.

7. Essa proposta foi acatada pelo Sr. Ministro-Relator e pela decisão colegiada deste Tribunal em que ficou determinado:

I – ao Ministério da Integração Nacional que suspendesse a liberação de recursos federais no âmbito do Convênio 113/2007 (Siafi 610857), firmado com o Governo do Estado de Tocantins; e

II - à Secretaria dos Recursos Hídricos do Estado do Tocantins (SRHMA/TO) que se abstivesse de efetuar pagamentos com recursos federais no âmbito dos contratos 117/2004 (firmado com a empresa Egesa Engenharia S.A.) e 045/2005 (firmado com o Consórcio Magna/Engeplus).

8. Em juízo sumário de cautelar, o Sr. Ministro-Relator entendeu haver indícios de risco para o erário suficientes para a paralisação da remessa de recursos. Mesmo assim, optou por encaminhar os autos à Secob-1 para que esta unidade técnica obtivesse o projeto executivo e realizasse nova análise sobre a pertinência da medida cautelar concedida.

9. Nesse sentido, por meio do Acórdão nº 2830/2009 – TCU – Plenário, o tribunal determinou a esta unidade especializada:

'9.5. determinar à Segecex que encaminhe os autos à secretaria deste Tribunal especializada na fiscalização de obras da espécie para que, com urgência:

9.5.1. ***obtenha a documentação atinente ao projeto executivo*** *do empreendimento em questão e* ***promova, com urgência, nova análise das ocorrências descritas nos autos, posicionando-se, em especial, sobre os indícios de sobrepreço e sobre a necessidade de manutenção das medidas cautelares*** *contidas nos itens 9.1 e 9.2 deste Acórdão em relação ao Contrato 117/2004, devendo restituir os autos ao Gabinete do Relator no prazo de 30 dias após o final do próximo recesso deste Tribunal;*

9.5.2. apure ***o custo de execução dos serviços objeto do Contrato 045/2005****, utilizando-se, para*

tanto, de todos os meios de consulta disponíveis, de modo a verificar a ocorrência de sobrepreço nos valores dos serviços contratados, posicionando-se sobre a necessidade de manutenção das medidas cautelares contidas nos itens 9.1 e 9.3 deste Acórdão em relação ao Contrato 045/2005, observando o prazo estipulado no item anterior' (grifos acrescidos).

10. Motivados pelo Acórdão supracitado (Acórdão nº 2830/2009 – TCU – Plenário), tanto a SRHMA/TO, quanto a empresa Egesa Engenharia S.A. interpuseram agravos solicitando provimento do recurso com efeito suspensivo a fim de suspender a eficácia da medida cautelar exarada. Com isso, o Excelentíssimo Sr. Ministro-Relator proferiu dois despachos.

11. No despacho ao primeiro agravo (interposto pela SRHMA/TO), solicitou pronunciamento da Secob-1 sobre a matéria, inclusive o pedido de substituição das medidas cautelares pela apresentação de garantias por parte das empresas contratadas.

12. No despacho relativo ao segundo agravo (interposto pela Egesa Engenharia S.A.), manifestou-se pelo conhecimento do agravo, para, no mérito, negar-lhe provimento; no que foi acompanhado pelo Excelentíssimo Sr. Ministro vice-Presidente do TCU, Benjamin Zymler, em decisão adotada ad referendum do Plenário.

13. Com o recebimento dos autos pela Secob-1, a Sra. Secretária em substituição diligenciou o Sr. Anízio Costa Pedreira – Secretário dos Recursos Hídricos do Estado do Tocantins, solicitando, no prazo de 15 dias, os seguintes documentos:

'a) projeto executivo completo das obras de construção da Barragem do Rio Arraias/TO com demonstrativo do levantamento dos quantitativos contratados, acompanhados dos respectivos memoriais de cálculo;

b) orçamentos estimativos considerados nas licitações que originaram os Contratos 117/2004 e 45/2005 com o detalhamento da taxa de BDI e do percentual de encargos sociais utilizados no cálculo dos respectivos orçamentos-base (impressos e em meio magnético, preferencialmente em arquivos do EXCEL), acompanhados dos respectivos memoriais de cálculo;

c) relatório técnico circunstanciado das justificativas para adoção dos custos de cada item dos orçamentos estimativos dos Contratos 117/2004 e 45/2005, com a indicação da referência considerada (sistema referencial de preços);

d) planilha orçamentária do contrato (impressa e em meio magnético, preferencialmente em arquivos do EXCEL) com o detalhamento do BDI e dos encargos sociais (percentuais das contratadas) considerados na formação de preços dos itens de serviço dos Contratos 117/2004 e 45/2005;

e) caso tenha havido alteração de quantitativos nos serviços dos Contratos 117/2004 e 45/2005, assim como inclusão de novos serviços, após a conclusão do Projeto Executivo, enviar as justificativas (acompanhadas dos respectivos memoriais de cálculo) para as modificações, tanto de supressões quanto de acréscimos e inclusões de serviços à planilha orçamentária dos contratos em referência;

f) composições de custos unitários dos serviços contratados (inclusive serviços novos porventura incluídos após finalização do Projeto Executivo) e Termos Aditivos dos Contratos 117/2004 e 45/2005;

g) boletins e planilhas de medição com quadro resumo contendo todas as faturas pagas, valor pago, datas de pagamento e respectivo número do boletim de medição dos Contratos 117/2004 e 45/2005. Todos os Boletins de Medição (planilha) devem ser apresentados também em arquivo Excel editável' (Anexo 15 Fls.01 e 02).

14. Diante do exposto, o escopo do presente trabalho pode ser descrito da seguinte forma:

I - análise das ocorrências descritas nos autos posicionando-se, em especial, sobre os indícios de sobrepreço e sobre a necessidade de manutenção das medidas cautelares no Contrato 117/2004 (considerando inclusive os novos documentos e as informações trazidas pelos recursos de agravo

interpostos após a última análise da Secex/TO); e

II - apuração do custo de execução dos serviços objeto do Contrato 045/2005, posicionando-se sobre a pertinência da medida cautelar adotada nesse contrato.

III – BREVES CONSIDERAÇÕES

15. De início, cabe assinalar alguns aspectos referentes aos contratos em tela. Embora o objeto de análise seja restrito a determinados itens técnicos de engenharia, não se deve desprezar todo o contexto envolvido, que abrange licitação, convênio, contrato e obra propriamente dita.

16. Os Contratos em análise foram:

a) Contrato 117/2004, firmado com a empresa Egesa Engenharia S.A., no valor original de R$ 29.435.539,61, visando à construção da Barragem do Rio Arraias – Eixo 16, com fornecimento e montagem dos equipamentos hidromecânicos e elétricos, de acordo com o Programa de Perenização das Águas do rio Tocantins (Propertins), no município de Arraias/TO; e

b) Contrato 045/2005, firmado com o consórcio formado pelas empresas Magna Engenharia Ltda. e Engeplus Engenharia e Consultoria Ltda., no valor original de R$ 4.263.992,00, visando à elaboração de Projeto Executivo, dos Projetos Básicos Ambientais (PBAs), bem como o gerenciamento, assessoria técnica, supervisão e fiscalização das obras da Barragem do rio Arraias/TO.

17. As licitações que resultaram nos referidos contratos foram realizadas em 2003 e 2005, antes, portanto, da celebração do Convênio 113/2007 com o Ministério da Integração Nacional, acordo que, após seu Segundo Termo Aditivo, prevê a destinação de R$ 56.355.046,66 para o empreendimento.

18. A equipe de fiscalização apontou diversas ocorrências, que entendeu suficientes para tornar não recomendável o aporte de verbas federais para custeio dos contratos em questão. Entre essas cabe destacar, por serem mais relevantes:

I – O projeto básico apresentou deficiências grosseiras;

II – Não foram estabelecidos critérios de aceitabilidade de preços (Contrato 117/2004);

III– Há robustos indícios da prática de sobrepreço, decorrentes de BDI excessivo (Contrato 117/2004) e de preços muito acima daqueles praticados no mercado (Contrato 117/2004 e Contrato 045/2005);

IV – Não houve o parcelamento do objeto, embora técnica e economicamente viável (Contrato 045/2005);

V – O orçamento não se fez acompanhar das composições de todos os custos unitários de seus serviços (Contrato 045/2005);

VI – Superfaturamento decorrente de serviço não executado (Contrato 117/2004);

VII – Superfaturamento decorrente de reajustamento irregular (Contrato 117/2004); e

VIII – Restrição à competitividade decorrente de critérios inadequados de habilitação e julgamento na licitação (Contrato 045/2005).

19. Ressalte-se que as licitações foram realizadas antes da formalização do Convênio e não previam a utilização de recursos federais. Logo, não estavam sob a jurisdição do TCU e nem mesmo do Sistema de Controle Interno Federal.

20. Cabe ressaltar que o Contrato 117/2004 resulta de uma licitação com apenas dois participantes, que a empresa Egesa Engenharia S.A. venceu com desconto de 0,45%. Já a segunda colocada apresentou proposta com valor que superava em mais de 60% o valor estimado no orçamento base (Fls. 363 e 364 do Anexo 1). Já o contrato 045/2005 resulta de uma licitação com apenas um participante, que ofereceu desconto de 3,63% sobre o preço estimado (fl. 579 do Anexo 2).

21. O escopo deste trabalho tem enfoque específico no exame de determinados aspectos em particular. Afinal, objetiva subsidiar a manutenção ou não da medida cautelar concedida, bem como a análise de mérito do processo a ser conduzido pela Secob-1. Entretanto, importa destacar esses aspectos levantados pela equipe de auditoria para que não se perca de vista o todo: o ambiente em que se deram as ocorrências que se passa a analisar.

22. A presente análise técnica será realizada a partir da seguinte estrutura:

A) Projeto Executivo – Contrato 117/2004

B) Análise do Sobrepreço – Contrato 117/2004

C) Análise do Superfaturamento – Contrato 117/2004

D) Contrato 045/2005

E) Análise sobre a manutenção da medida cautelar concedida

F) Conclusão

23. Por fim, vale destacar que as análises e conclusões se seguirão no presente relatório, todavia o detalhamento das contas em tabelas será apresentado em apêndice, que se encontra acostado às fls. 684 a 687 [apêndice, em verdade, encontra-se às fls. 775/779].

IV – PROJETO EXECUTIVO – CONTRATO 117/2004

24. De acordo com o relatório de auditoria da equipe da Secex/TO, haveria propostas de celebração de termos aditivos ao Convênio celebrado com a União, por intermédio do Ministério da Integração Nacional. Essas propostas indicariam uma variação muito acima de 15% (quinze por cento) no volume de escavação de material de 3ª categoria, como se depreende dos expedientes acostados no Anexo 3, às fls. 302/444.

25. Destaca que essas alterações impactam de maneira significativa outros itens da planilha contratual – em especial o volume de Concreto Compactado a Rolo - CCR empregado, correspondente a 49% do valor da obra (considerando os quantitativos iniciais) – e, consequentemente, o custo total da obra.

26. A presente análise objetiva examinar de que forma as alterações previstas no projeto executivo impactam os achados da auditoria, especificamente os que acarretaram a concessão de medida cautelar para a interrupção da execução da obra.

27. Em resposta ao Ofício 01/2010-TCU/SECOB-1 foi encaminhado o projeto executivo da obra em questão (Anexo 15, fl. 622). Procedeu-se, assim, a uma análise verificando as alterações mais relevantes no Contrato 117/04.

28. Dois fatores preponderantes foram responsáveis por grande parte das alterações no Projeto Básico: (i) fatores geotécnicos; e (ii) otimização e detalhamento do projeto básico.

29. Com os novos quantitativos apresentados no projeto executivo, o preço total do contrato foi orçado em R$ 40.300.004,28, a preços iniciais (vide fls. 450 a 455 do Projeto Executivo). Isto corresponde a um aumento da ordem de 36,9% do preço acordado inicialmente (R$ 29.435.539,61), acima do limite estabelecido no artigo 65, §2º da lei 8.666/1993, o que deixa patente a deficiência do projeto básico utilizado, tema a ser abordado pela análise de mérito.

30. Com relação aos serviços executados, observa-se que alterações relevantes de quantidades ocorreram nos seguintes itens: Concreto Compactado a Rolo – CCR, Concreto estrutural; Carga, transporte e descarga de material de 3ª categoria; Escavação mecânica em material de 3ª categoria; Formas Planas e Armaduras para concreto armado. Afinal, esses itens representavam aproximadamente 80% do contrato em questão.

31. O item CCR, que apresenta um sobrepreço no contrato original de R$ 3.581.732,00 (33%), teve seu quantitativo majorado em 24%, aumentando o sobrepreço para R$ 4.450.257,00.

32. Os serviços Escavação mecânica em material de 3ª categoria e Carga, transporte e descarga de material de 3ª categoria, separados na planilha contratual, foram analisados em conjunto, visto que o Sicro adota composição única para esse tipo de atividade (Escavação, carga, transporte e descarga). Esses dois serviços, que apresentavam um sobrepreço inicial da ordem de R$ 469 mil (25%), tiveram suas quantidades elevadas em 180%, aumentando o sobrepreço para R$ 1.314.681,50.

33. Em contrapartida, um item como concreto estrutural fck=20 MPA contratado a preço equivalente ao de mercado, teve seu quantitativo diminuído em aproximadamente 72%.

34. Em suma, a elevação de quantitativos em itens com sobrepreço combinada com a redução de quantitativos em itens com preços equivalentes a de mercado configura desequilíbrio econômico-

financeiro do contrato, como se detalhará no item seguinte, em que se analisa o sobrepreço do Contrato 117/2004.

V – ANÁLISE DO SOBREPREÇO – CONTRATO 117/2004

V.1 - Constatações da Auditoria

35. Foi constatado pela equipe de auditoria um sobrepreço global, considerando os quantitativos iniciais, no contrato nº 117/2004 da ordem de 31,72%. Esse percentual foi encontrado confrontando o preço contratado e preço de referência calculado, considerando uma amostra da ordem de 79% do contrato, selecionada por meio de curva ABC.

36. Enquanto o preço contratado consiste no custo do contrato mais um BDI contratual de 40%; o preço de referência é formado pelo custo dos serviços constantes em sistemas referenciais, adicionado a um BDI referencial de 30,38% (estimado pela equipe).

37. Vale destacar que os custos referenciais foram estimados utilizando-se as composições do Sicro 2 e da Codevasf, adotando-se os insumos do Sicro 2 (região Centro-Oeste). Foram ainda promovidas as devidas adaptações de forma a se estimar um valor bastante conservador, favorável aos responsáveis.

V.2 - Manifestações dos Responsáveis

Manifestação Prévia e oitiva

38. Em síntese, na manifestação preliminar e na resposta à oitiva, o gestor defendeu a utilização criteriosa das composições do Sinapi e do Sicro para cálculo de sobrepreço, tendo em vista o fato de que essas não representariam as especificidades daquela obra naquela localidade.

39. Nesse sentido, por um lado, as composições do Sicro seriam admissíveis apenas para a execução de obras rodoviárias. De outro lado, a inexistência de parâmetros de preços referentes ao Estado do Tocantins, na data base do contrato (dez/2003) e a existência de especificidades da obra afastariam a possibilidade de aplicação automática de parâmetros abstratos de sistemas de preços ao referido contrato.

40. Quanto ao BDI, trouxe a informação de que o próprio TCU teria admitido percentuais maiores em outras ocasiões. Ademais, alegou que a discussão sobre BDI fica prejudicada, dada a complexidade do assunto. Defendeu ainda a liberdade do licitante em estabelecer seu próprio BDI.

41. A empresa Egesa trouxe ainda outras alegações de natureza técnica, a fim de justificar o preço dos serviços executados. Lista-se a seguir, de forma pontuada e sintetizada, os argumentos:

I – Não se poderia utilizar o Sicro como sistema de preços, pois diz respeito a obras de construção, restauração e conservação rodoviárias (Anexo 12, fl. 48);

II – Se não há sobrepreço global, não haveria que se apontar excesso de preços de determinados serviços frente ao mercado (Anexo 12, fl. 50);

III – O Estado de Tocantins localiza-se na região Norte; assim, não seria razoável se adotar como referência os preços de insumo do Sicro 2 para a região Centro-Oeste;

IV – Quanto ao serviço de Concreto Compactado a Rolo (CCR), a areia seria extraída de jazida localizada a 23 km, sendo necessários peneiramento, limpeza, carga, transporte e descarga; ademais, a quantidade de caminhões basculantes não seria suficiente para o transporte dos materiais (Anexo 12, fl. 53);

V – Também quanto ao CCR, a composição da Codevasf seria inadequada devido à previsão de apenas 0,0208 horas do equipamento caminhões basculantes (Anexo 12, Fls. 54 e 55) ;

VI – Quanto ao concreto estrutural (fck = 20 MPa), a quantidade de horas de caminhão betoneira e basculante não seria suficiente para o transporte (Anexo 12, fl. 56);

VII – Quanto ao serviço de formas planas, o preço é justificado a partir da aplicação de um BDI de 40% sobre a média de três itens referentes ao insumo de formas planas, encontrados no Sicro 2 (Anexo 12, fl. 56); e

VIII – Quanto aos serviços de escavação, carga, transporte e descarga de material de 3ª categoria, a empresa alega o não cabimento da composição do Sicro para esse serviço, devido às

exigências presentes nas especificações técnicas do contrato, expondo que a atividade mais próxima às características do contrato é a Escavação de Rocha de Pedreira. (Anexo 12, fls 57 a 61).

42. No que tange ao percentual de BDI, a empresa alega: (i) que haveria diversos fatores que afetariam a definição do BDI, como o valor do contrato, o prazo contratual, o objeto da contratação, o tipo de obra, o porte da empresa, a localização de execução do contrato, o nível de qualidade exigida; nesse sentido o fato de a Egesa ser uma empresa de grande porte contribuiria para maiores taxas de administração central; e (ii) que não bastaria se afirmar que o BDI é elevado, se os custos unitários estivessem baixos, a ponto de sua proposta ter sido considerada a mais vantajosa para a Administração (seria comum grandes empresas apresentarem percentuais elevados de BDI, compensando-os com custos unitários diretos reduzidos).

Agravo – SRHMA/TO

43. Por meio de recurso de agravo, a Secretaria de Recursos Hídricos e Meio Ambiente de Tocantins reafirmou, em linhas gerais, várias alegações já trazidas aos autos por ocasião da oitiva.

44. De relevo, destaquem-se os seguintes argumentos:

I – Os preços de insumos cotados na região Centro-Oeste não seriam capazes de representar as especificidades do Estado de Tocantins, sendo mais cabível utilizarem-se os preços referentes à região Norte (Anexo 13, fl. 17);

II – É apresentada tabela comparando preços contratados e preços de referência; entretanto, não é demonstrado o detalhamento dos serviços, que permitiria se avaliar a pertinência da composição adotada (Anexo 13, fl. 18);

III – O serviço de CCR abrangeria transporte, lançamento, adensamento e acabamento de fundação, além de transporte de insumos até a obra, mediante a utilização de vários equipamentos (Anexo 13, fl. 19);

IV – Deveria ser considerada ainda a depreciação dimensionada pela variação do índice de obras em concreto (Anexo 13, fl. 20);

45. Quanto ao BDI, alega não ter sentido exigir-se que fossem adotados naquela licitação de 2003 entendimentos sedimentados pela jurisprudência do TCU em 2007 (Acórdão 325/2007). Ademais, a remuneração prevista na planilha contratual (canteiro de obras, mobilização e desmobilização) não contempla todos os custos necessários para cobrir os custos a que se referem (Anexo 13, fl. 26).

46. Por fim, aduz não ser cabível na situação concreta analisada a adoção de BDI diferenciado para fornecimento.

Agravo – Egesa Engenharia S.A.

47. A empresa relata, resumidamente, que já foram apresentadas amplas razões para afastar as constatações referentes ao suposto sobrepreço.

48. Aduz que a cautelar baseou-se em um exame superficial, haja vista não foi apresentado qualquer número correspondente ao suposto dano.

V.3 - Análise

49. A análise de sobrepreço contratual tem relevância no presente caso na medida em que fornece elementos capazes de subsidiar a decisão a respeito da manutenção ou não da cautelar concedida. De se ressaltar que evidências da contratação de obras/serviços com preços excessivos frente ao mercado, por si só, tem o condão de ensejar nulidade de contrato. Afinal, de acordo com lição de J. U. Jacoby Fernandes, a parcela do preço contratado que excede o preço justo configura prejuízo à Administração, uma vez que há desembolso sem qualquer prestação e, obviamente, sem base legal, vez que a Administração só está autorizada a pagar o preço justo.

50. Há que se destacar que, num caso como o presente em que o contrato resultou de licitação aparentemente sem competição, o controle do preço contratado ganha ainda mais relevo. Afinal, regra geral, em reais condições concorrenciais, o preço justo para a obra forma-se naturalmente (até por isso a Lei de licitações propugna pela busca de competitividade nos certames). Ao contrário, é intuitivo que há maior risco de contratação desvantajosa quando não há disputa pelo alcance do menor preço que

pode ser ofertado para aquelas condições.

51. Cabe ressaltar inicialmente que a presente análise trata como sobrepreço a diferença a maior obtida entre os preços contratados e os preços utilizados como de referência de mercado. Esse confronto preço de mercado x preço contratado tem como premissas:

I – a utilização do princípio de Pareto (poucos itens significativos e muitos insignificantes), que serve para distinguir os itens mais relevantes dos de menor importância; e do princípio da relevância, na medida em que esse exame se dá por meio da utilização de Curva ABC, em que se analisa itens suficientes para cobrir aproximadamente 80% (oitenta por cento) do montante total da obra;

II – a análise de preços globais:

Preço global contratado/orçado <= Preço global de mercado Custo contratado/orçado + BDI contratual/orçado <= Custo paradigma + BDI paradigma

52. Esse último aspecto é importante, tendo em vista que a análise isolada de apenas um dos componentes do preço (custo direto ou BDI) não é suficiente para imputação de sobrepreço. Da mesma forma, não há que se falar em sobrepreço se a ocorrência se dá apenas pontualmente, em itens isolados, que são compensados com subpreço em outros itens.

53. Feitas essas ressalvas, há procedência em várias alegações da empresa Egesa, bem como da SRHMA/TO quanto à análise isolada de BDI.

54. Nesse sentido, a presente análise baseia-se no exame do preço contratado frente ao preço de mercado. Como bem afirmou a empresa, a busca da Administração deve ser sempre pela proposta mais vantajosa, não interessando (numa primeira análise) se os preços resultam de baixo BDI e custos mais altos ou de um BDI superior e custos mais baixos. Afinal, não deixa de ter razão a empresa ao afirmar que o percentual de BDI varia conforme as condições concretas, sendo bastante particular para cada empresa.

55. Entretanto, importa objetar, a Administração não pode arcar com as particularidades das suas contratadas, devendo sempre se pautar pelo preço justo. Assim, um maior gasto com Administração Local, ocasionado por situações específicas de uma empresa, geralmente resultam em maior produtividade e, consequentemente, em menores custos diretos.

56. Assim, a combinação de BDI de referência e custos referenciais é um bom balizador do preço justo, possível de ser alcançado a partir de um ambiente concorrencial. É por isso que, neste exame, deixa-se de imputar irregularidade exclusivamente por percentual de BDI inadequado.

57. Deve-se ter em mente que quando se utilizam paradigmas oficiais de preços, tais qual o SICRO, admitem-se produtividades e consumos de materiais, equipamentos e mão-de-obra médios (ou mais prováveis) para que no final da avaliação – e globalmente – chegue-se o mais próximo possível do "preço real". Resta claro que o valor de alguns serviços pode variar para mais ou para menos. Mas no cômputo global, quando da avaliação de todos os serviços contratados, tais sistemas paradigmas apresentam-se eficazes para se estimar o preço teto de uma obra pública e possibilitar a verificação do bom andamento do contrato.

58. Assim, se o paradigma para a avaliação do custo da obra (principalmente o preço dos insumos) é o SICRO, no balanço dos itens contratados – e no geral – a referência reflete adequadamente o preço esperado do empreendimento.

59. Veja-se trecho do relatório que embasou o voto do Acórdão 2065/2007-P:

"44. Para a contratação de uma obra pública, deve haver coerência no orçamento de referência do edital. Normalmente adotam-se coeficientes e consumos médios, avaliando que, apesar de especificidades em cada serviço possam demandar ajustes em cada composição, ***na média e globalmente, o orçamento encontra-se plenamente adequado para uma correta estimativa de custos e embasamento para o bom andamento do contrato.***

45. O que ***não é razoável e proporcional é efetuar tais ajustes somente naquilo que onera o preço de cada composição...*** *Deve haver o mínimo de coerência na metodologia utilizada."* (grifos acrescidos)

60. Logo, se não admite à contratada alterar os paradigmas somente naquilo que as beneficie, também não é razoável efetuar ajustes somente naquilo que as prejudique. Deve haver coerência na metodologia. Se utilizados os referenciais do SICRO no balanço dos serviços, o paradigma será apropriado para avaliação do sobrepreço do contrato.

61. É o que ocorre na análise do BDI contratual. É admissível que a empresa aumente seus custos indiretos, desde que isso implique, por exemplo, aumento de produtividade e consequente redução de custos diretos. Assim, o preço contratado pela Administração continuaria dentro do esperado em condições reais de mercado.

62. É de se destacar ainda que se, por um lado, essa obra é afastada (o que, em tese, aumentaria os custos com Administração Local); por outro lado, o fato de ser pontualmente localizada (uma barragem) não exige a instalação de diversos canteiros, como ocorre numa obra linear (uma adutora, linha de transmissão ou rodovia, por exemplo). Ademais, o fato de a empresa ser maior tende a acarretar menores custos de Administração Central (já que geralmente há mais obras para se ratear esse custo).

63. Diante disso, considerando-se os aspectos mencionados e outros trazidos pelos responsáveis nesse caso concreto, esta instrução adotou como BDI de referência o estimado no SICRO para região Norte (à época da contratação), no percentual de 32,68%. Pode-se considerar esse valor apropriado como referência, não para se questionar o valor elevado do BDI contratado, mas para se estimar o preço justo (custo + BDI), aquele razoável de ser alcançado em condições de mercado.

64. Definido o BDI de referência, passa-se a estimar o custo referencial para os serviços contratados.

65. De início, com a finalidade de verificar se a ausência de pesquisas específicas de preços de insumos no Sicro para o Estado de Tocantins no ano de 2003 pode representar potencial desvantagem para os responsáveis, foi realizada uma análise comparando os valores dos principais serviços empregados na obra em questão.

66. O Quadro 1 compara os custos dos principais serviços contratados utilizando valores do Sicro para os Estados de Goiás, Tocantins e Pará (com data-base de maio de 2008). Comparando-se Tocantins com Goiás, verifica-se que os serviços (i) CCR (o mais relevante), (ii) Armaduras para concreto armado e (iii) Formas planas apresentam um custo menor em Tocantins quando comparado com os valores no Estado de Goiás. Dessa forma, pode-se considerar razoável a utilização como referência do Sicro/Centro-Oeste.

Quadro 1 – Comparação entre custos de referência em Goiás e no Pará - 2008

Discriminação	Unid.	Custo Unitário de Referência		
		Tocantins	Goiás	Pará
Concreto compactado com rolo - CCR	m³	126,16	143,35	143,99
Concreto estrutural, fck = 20 MPa	m³	199,25	194,78	232,89
Armaduras para concreto armado	kg	6,77	6,89	6,63
Escavação mecânica em material de 3ª categoria	m³	21,66	21,33	22,35
Carga, transp.e desc.de material de 3ª cat. (DMT <=1,0km)				
Formas planas	m²	39,64	40,18	40,25

Data-base: maio/2008

67. Não espanta essa conclusão, pois, geopoliticamente, Tocantins se encontra muito mais integrado ao restante do país que os Estados do Amazonas e Pará. Ademais, a obra em questão encontra-se na região sul de Tocantins a aproximadamente 420 km de Brasília.

68. Salienta-se também que os preços dos equipamentos e insumos no SICRO/Norte são obtidos de pesquisas em Belém e Manaus. No caso de Manaus, além do transporte rodoviário, existe um longo percurso de transporte fluvial. Não é plausível, dessa forma, que o valor de aquisição dos equipamentos e insumos em Tocantins seja igual ao custo de Manaus – ou mesmo Belém.

69. Apesar das premissas acima expostas, a fim de elidir qualquer receio acerca da existência de prejuízo para a contratada e tendo em vista o carácter do objetivo da presente instrução (verificar a existência de sobrepreço e a pertinência da manutenção da medida cautelar) optou-se por acolher a alegação das requerentes de que os insumos cotados na Região Centro-Oeste não seriam capazes de representar as especificidades do Estado de Tocantins, sendo mais cabível utilizarem-se os preços referentes à Região Norte.

70. Portanto, de forma conservadora, realizou-se um exame do preço contratado em face aos preços de mercado, utilizando como referência o Sicro 2, adotando-se as tabelas referentes à Região Norte, data base dezembro 2003.

71. Entretanto, mesmo adotando preços referentes à Região Norte (o que atribui um caráter extremamente conservador para as conclusões, diante as informações supramencionadas), essa analise verificou a ocorrência de um sobrepreço inicial de 14%. Para isso, tomou-se por base uma amostra de 79% do valor contratado, apurando que a contratação foi realizada com um valor R$ 2.911.078,85 acima do preço de mercado.

72. O Apêndice ao final da instrução retrata o sobrepreço (Fls. 684 a 687), apresentando as composições de preços e o detalhamento de cada uma das premissas utilizadas para se compor o preço referencial de cada um dos serviços constantes na curva ABC (já se avaliando as alegações apresentadas pelo gestor). [em verdade, o apêndice encontra-se às fls. 775/779]

Alterações contratuais – Projeto Executivo

73. Analisando as alterações apresentadas no projeto executivo (Anexo 15, fl. 622), verificaram-se relevantes mudanças nos quantitativos dos serviços em que foram constatados preços acima do mercado.

74. Desta sorte, procedeu-se a um novo exame da planilha de readequação proposta no projeto, levantando-se nova curva ABC e utilizando-se dos mesmos critérios aplicados na apreciação da planilha contratual inicial.

75. Foi constatado um sobrepreço de 20,86% (R$ 5.720.042,34), em uma amostra representativa de 82,23% do valor total do contrato. Isso se deve ao desequilíbrio econômico-financeiro verificado, especialmente em decorrência do aumento da quantidade de CCR em 24% e do serviço de escavação, carga e transporte de material de 3ª categoria em 180%.

76. Diante dessas alterações, vale ressaltar que o Edital nº 22/2003, o qual originou o Contrato 117/2004, não trouxe previsão de critérios de aceitabilidade de preços máximos para os preços unitários e global, conforme exigido pelo artigo 40, inciso X, da Lei n° 8.666/1993.

77. O Quadro 2 detalha o sobrepreço encontrado para a planilha contratual após as alterações previstas no projeto executivo:

Quadro 2 – Sobrepreço após alterações previstas no projeto executivo.

Discriminação	QTD. Final (m^3)	Variação	Preço de referencia	Preço contratado	Sobrepreço
Concreto compactado com rolo - CCR	100.890,00	24,25%	133,70	177,81	4.450.257,90
Concreto 2º estágio, fck = 15 MPa	22.931,80	4.486,36%	270,1	268,39	-39.213,38
Escavação mecânica em material de 3ª categoria	173.189,50	180,24%	29,87	33,93	1.314.681,50
Carga, transporte e descarga de material de 3ª categoria, com DMT	225.146,35	180,24%			
Concreto estrutural, fck = 20 MPa	3.642,60	-72,74%	292,88	297,75	17.739,46
Formas planas	28.610,00	11,09%	31,43	31,25	-5.137,50

Concreto estrutural, fck = 25 MPa	1.810,00	Serv. novo	328,70	318,60	-18.285,63
				Sobrepreço total	5.720.042,34

Data-base: dezembro/2003

78. A análise do Quadro 2 permite observar que as alterações contratuais previstas no projeto executivo acarretaram aumento das quantidades de serviços com preços unitários acima de mercado (quantitativos majorados em 24% a 180%), e redução na quantidade em itens em que foram constatados preços equivalentes aos de mercado (aproximadamente 72%).

79. Assim, fica evidente que o equilíbrio econômico financeiro do contrato 117/2004 encontra-se em risco, tendo em vista que o sobrepreço inicialmente estimado elevou-se consideravelmente, resultando em prejuízo ao Erário. Assim, fica notório que a continuidade da obra acarretará um prejuízo para a Administração ainda maior do que o atual.

VI – ANÁLISE DO SUPERFATURAMENTO – CONTRATO 117/2004

VI.1 - Constatações da Auditoria

80. A equipe identificou dois indícios de superfaturamento no Contrato 117/2004: (i) decorrente de reajustamento irregular; e (ii) decorrente de pagamento por serviço não executado.

81. Quanto ao primeiro aspecto, verificou-se que o contrato não especificou os índices a serem utilizados para reajuste dos preços contratados. Foi previsto apenas que seriam utilizados os "índices próprios" de reajustamento fornecidos pela Tabela de Custo Nacional da Construção Civil e Obras Públicas da Fundação Getúlio Vargas.

82. Ocorre que, ao escolher o índice a ser utilizado para o reajustamento do Concreto Compactado a Rolo - CCR, adotou-se o índice relacionado a Obras Portuárias, ao invés do índice próprio de obras hidrelétricas (mais apropriado segundo a equipe, já que se trata de barragem a ser utilizada, também, para geração de energia).

83. O problema salta aos olhos, quando se observa que, no período a ser reajustado, o índice de obras portuárias cresceu aproximadamente 48%, contra um crescimento da ordem de 32% do índice para obras hidrelétricas (ajustado pela atualização do cimento).

84. Segundo a equipe, a utilização do índice de Obras Portuárias, no período transcorrido desde a data de referência dos preços da proposta (12/2003) até 12/2008, gerou um superfaturamento potencial, somente no item Concreto Compactado a Rolo, de cerca de R$ 2.412.474,61.

85. Salientou, também, que o montante de recursos envolvidos nesse superfaturamento potencial pode ser ainda maior, pois o índice referente a Obras Portuárias está sendo aplicado a outros itens da obra, sobretudo àqueles relativos a estruturas de concreto.

86. No que tange ao segundo aspecto, a Secex/TO verificou a ocorrência de medições e pagamentos por serviços não executados referentes à remuneração devida à construtora, em decorrência de eventuais deslocamentos com o material escavado para Distâncias Médias de Transporte (DMT) superiores a 1 (um) quilômetro (Anexo 5, fl. 190/398).

87. Relata que na planilha orçamentária há previsão apenas de bota-foras localizados a mais de 1 km (Anexo 1, fl. 10). Contudo, na visita realizada ao local da obra, a equipe verificou que o material escavado vem sendo depositado em bota-foras localizados em distâncias muito inferiores a 1 km.

88. Verificou-se, contudo, que, por ocasião da 3ª e 4ª medições, foram integralmente medidos e pagos os valores referentes a esses itens.

89. Os valores superfaturados relativos a esses itens, sem considerar os reajustamentos aplicados, atingem o montante de R$ 137.656,70 (cento e trinta e sete mil, seiscentos e cinqüenta e seis reais e setenta centavos).

VI.2 – Manifestações dos Responsáveis

90. Atinente ao primeiro indício, em síntese, a Secretaria apresenta justificativa do

Departamento de Estrada e Rodagem do Tocantins (fls. 206 a 221 do Anexo 10), na qual, relata que a metodologia apresentada pela Secex/TO carece de respaldo jurídico.

91. E sobre a aplicação do índice de Obras Portuárias, o Departamento faz uso dos seguintes argumentos:

I - Compete ao Dnit, conforme artigo 123 do Regimento Interno, administrar hidrovias, promovendo a fiscalização dos serviços de manutenção e recuperação de barragens, eclusas e portos fluviais;

II - Classifica barragem como uma estrutura e obra de arte em concreto;

III - O serviço CCR faz parte do grupo de Estrutura de Concreto;

IV - Em contratos similares sempre foi adotado o índice de Obras Portuárias;

V - Os índices de Obras de Artes Especiais são equivalentes ao de Estrutura de Concreto Armado de obras portuárias utilizado pelo Dnit em Barragens

VI - Apresenta um gráfico que demonstraria o comportamento uniforme dos índices: O. Hidrelétrica CCR sem cimento, O. Portuárias - Concreto Armado e O. de Artes Especiais.

92. Por fim, assevera que não houve má fé na adoção do índice de obras portuárias, pois apenas foi dado continuidade a prática já existente.

93. Sobre o segundo aspecto a SRHMA/TO pondera que houve necessidade de transporte de material na distância de 1,6 km para aterrar e melhorar a acessibilidade na estrada de acesso a barragem (aterramento de declividade muito alta que impossibilitaria o deslocamento dos caminhões betoneira e basculante carregados com concretos até o maciço da barragem), interando, que houve também depósito de bota fora localizado próximo ao canteiro de obras que corresponde a distância DMT acima de 1 km. Complementa o argumento informado a existência de escavações no leito do rio a uma distância de 1,3 km.

94. Informa por fim que o valor mencionado pelo TCU refere-se ao serviço de transporte de DMT acima de 1 km depositados em bota foras à jusante da barragem.

Agravo – SRHMA/TO

95. A requerente expõe, em resumo, que a obra não é uma barragem hidrelétrica, configura uma barragem de acumulação de água, com o objetivo de aperfeiçoar o uso múltiplo das águas.

96. Assim, aduz que a escolha de índice para obras hidrelétricas não é adequado para o caso em tela face às características da Barragem do Projeto Arraias.

Agravo – Egesa Engenharia S.A.

97. Em resumo, no agravo, a contratada alega que não foi realizada a análise detalhada dos argumentos exibidos na manifestação prévia e oitiva. Relata, ainda, a falta de razões pelas quais se reputou que os indícios de irregularidade seriam robustos o suficiente para justificar a adoção da medida cautelar.

VI.3 - Análise

98. Dentre os princípios que regem o sistema brasileiro de licitações, destaca-se o princípio da manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, pelo qual deve ser mantida a relação inicialmente pactuada entre os encargos do particular e a remuneração prestada pelo Poder Público em contrapartida.

99. A equação entre esses dois fatores deve ser estabelecida no edital da licitação, conforme prescreve o art. 40, XI, da Lei 8.666/1993.

100. O referido artigo autoriza o uso de índices setoriais ou específicos no reajuste dos contratos administrativos. Esses índices buscam refletir a variação de preços em uma determinada área da estrutura econômico-produtiva do país. Assim, quando o Poder Público aplica um desses índices para reajustar uma avença, busca a manutenção do seu equilíbrio financeiro a partir da análise dos efeitos da inflação em certo setor da economia, no qual se situa o objeto do contrato administrativo a ser reajustado.

101. Assim, existe disponível para a Administração uma pluralidade de índices que podem ser usados como parâmetros para o reajuste dos contratos administrativos, produzidos por instituições

consagradas de estatística e pesquisa.

102. Ante essa pluralidade, o gestor deve atentar aos princípios da legalidade e da economicidade. Portanto, deve adotar já no edital e no contrato o índice que represente o melhor percentual, entendido como aquele critério justo: adequada onerosidade ao Poder Público, sem prejuízo para o contratado, prezando pela manutenção, ao longo do tempo, daquele ajuste inicial. Observa-se, também, que o uso dos índices de preços visa à manutenção do equilíbrio financeiro do contrato, com a finalidade de definir a devida remuneração do particular, sem perdas inflacionárias, e não ao aumento puro e simples do valor a ser pago pela Administração.

103. Portanto, é obrigatório constar em todos os contratos administrativos cláusula que preveja o critério de reajuste dos valores acordados. A ausência de tais especificações para o reajustamento do contrato contraria os artigos 54, §1º; e 55, inciso III da Lei 8.666/1993. O contrato 117/2004 não estabeleceu qual índice deveria ser aplicado na avença, prevendo apenas que seriam utilizados os "índices próprios" de reajustamento fornecidos pela Tabela de Custo Nacional da Construção Civil e Obras Públicas da Fundação Getúlio Vargas.

104. Desse modo, além de prejudicar a clareza e a precisão das condições contratuais, coloca em risco a correção da atuação administrativa, pois a decisão *a posteriori* por determinado índice pode impactar favorável ou desfavoravelmente à Administração. Assim, a forma diferente com que se comporta cada um dos índices propicia manipulações indevidas na sua escolha.

105. Não atendida a determinação legal de previsão inicial do índice de reajuste, é de se esperar o zelo pelos princípios da economicidade e da moralidade. Assim, como responsável pela boa e regular gestão dos recursos públicos, era razoável exigir-se do gestor a postura conservadora na escolha do índice de reajuste: a opção por um fator que não onerasse a Administração, evitando um enriquecimento sem causa do particular.

106. Entretanto, no caso em tela, não se procedeu de acordo com o princípio da economicidade. Diante de vários índices, inclusive um específico (Obras Hidrelétricas – CCR) para a obra em questão, a SRHMA/TO optou por adotar percentual de reajuste inadequado para o serviço de Concreto Compactado a Rolo - CCR, gerando uma distorção da ordem de R$ 2 milhões.

107. De acordo com a Secretaria, a obra não consiste em barragem hidrelétrica já que tem a função de acumular água, sendo uma barragem de uso múltiplo. Todavia, tanto o Projeto Básico como o Projeto Executivo informam que a barragem proporcionará geração de energia, além do acumulo de água, como pode ser verificado nos textos abaixo retirados do projeto básico (Anexo 7, fl. 2) e executivo (Anexo 15, fl. 622), respectivamente:

'(...) O Projeto Básico da Barragem do Rio Arraias tem por objetivo a disponibilização de recursos hídricos visando o desenvolvimento regional, especialmente através da agricultura irrigada. Para tanto foi realizado o estudo de otimização, onde se apontou uma área de 1.500 ha como ideal. Além da irrigação, a barragem poderá fornecer água para o abastecimento da cidade de Arraias e ***geração de energia (490 kW)"*** (grifo acrescido).

"(...)Alcançando o objetivo precípuo do PROPERTINS, a disponibilidade de água permitirá atingir outras metas de desenvolvimento na região de Arraias, levando melhores condições de vida à população, tais como:

(...)

- Geração de energia, visto que a configuração topográfica local consiste em vales encaixados, resultando em barragens elevadas, o que ***poderá viabilizar a implantação de pequena usina hidrelétrica****'* (grifo acrescido).

108. Assim, diante das características da obra observadas nos projetos, resta afirmar que a obra em questão pode ser enquadrada sim em uma obra hidrelétrica. Logo, a metodologia utilizada pela Secex/TO apresenta-se adequada para o caso em tela.

109. Ademais, se o índice de obras hidrelétricas não é tão específico para abranger todas as

utilizações da barragem, como querem fazer crer os responsáveis, não se vislumbra justificativa plausível para enquadrá-la como Obra Portuária. De se observar que no rol de usos previstos para o reservatório, nada tangencia o tema hidroviário ou algo que se assemelhe.

110. Aliás, o fato de a administração hidroviária do Dnit ser a responsável pela fiscalização de barragens não se aproxima de um argumento razoável para se adotar a utilização de um índice próprio para Obras Portuárias para reajuste de preços em uma barragem numa região como a que se observa no presente caso.

111. Considerando ainda a vantagem que seria auferida pela contratada ao se adotar, **a posteriori**, um índice cujo percentual de correção superava os demais, resta estranho que o gestor tenha optado deliberadamente por um índice cuja adequação ao caso concreto fosse tão discutível.

112. Assim, a utilização do índice de reajuste de Obra Portuária para atualizar o preço do Concreto Compactado a Rolo-CCR fica evidentemente desapropriada diante da existência de um índice próprio para esse serviço.

113. O Quadro 3 expõe a variação dos índices de reajustes objeto dessa análise:

Quadro 3: Índices de reajuste considerando o período de dezembro/2003 a dezembro/2008

Obras Hidrelétricas - Cimento (Coluna 17)	15,23%
Obras Hidrelétricas - CCR (Sem Cimento) (Coluna 7C)	36,61%
Obras Portuárias - Est. em Concreto Armado (Coluna 40)	48,78%

Fonte dos dados: FGV

114. A equipe de auditoria da Secex/TO chegou ao percentual de 32,07 % ponderando os índices de variação do Cimento e do CCR para Obras Hidroelétricas, considerando que o cimento representa 21,26% do serviço Concreto Compactado a Rolo.

115. Em uma última análise, a fim de se verificar se seria imprópria a utilização do índice específico de obras hidrelétricas como representativo da atualização dos custos reais incorridos pela contratada, verificou-se o valor do serviço para a data final do reajuste.

116. Ressalte-se que se realizou esse expediente apenas como forma de comprovar que o reajuste realizado pela SRHMA/TO, utilizando o índice de Obras Portuárias de 48,78% para o período de dezembro/2003 a dezembro/2008, não se revela o mais adequado para atualizar os preços do item CCR. Assim, utilizando como referência o Sicro 2 e aplicando a mesma metodologia empregada anteriormente nesta instrução, comparou-se o preço unitário do CCR nos períodos de dezembro/2003 e janeiro/2009 (equivale a preços de dezembro/2008), chegando a uma variação de 32,83% (R$ 134,47 para R$ 178,16).

117. Diante dessa ocorrência, verifica-se que a aplicação do índice de reajuste para Obras Portuárias (48,77%) está acarretando desequilíbrio econômico-financeiro da avença; favorecendo consideravelmente a empresa contratada, na medida em que ela não teve seus custos acrescidos nessa ordem de grandeza.

118. Esse desequilíbrio fica ainda mais evidente, quando se analisa a 8ª medição, referente ao período de 01/01/2009 a 31/01/2009, onde foram medidos 9.149,95 m³ de CCR (vide fls. 674 a 677 do anexo 5), e verifica-se que está sendo pago R$ 264,54 por m³ de CCR, ou seja 48,48% acima do preço estimado para o Estado de Tocantins em janeiro de 2009 (R$ 178,16).

119. Destarte, a aplicação do índice referente às Obras Portuárias para reajustar o item Concreto Compactado a Rolo, produziu um superfaturamento, a preços de 2009, de R$ 2.412.474,61.

120. Quanto à ocorrência de medições e pagamentos por serviços não executados, constata-se que se trata de item de baixa relevância dentro do contrato (R$ 137 mil). Some-se a isso o fato de que o serviço já foi faturado e pago, tendo acarretado prejuízo se confirmado, mas não havendo mais risco sobre ele. Por decorrência disso, esse aspecto não impacta a decisão da manutenção ou não da medida cautelar. Ademais, essa obra encontra-se no escopo do Fiscobras 2010, logo esse assunto poderá ser abordado na referida fiscalização. Assim, esta instrução deixa de efetuar análise sobre ele.

VII – ANÁLISE DO SOBREPREÇO – CONTRATO 045/2005

VII.1 - Constatações da Auditoria

121. Concernente ao contrato supracitado, a equipe de auditoria destacou a existência de despacho emitido pela própria SHRHMA/TO (Fls. 581, Anexo 02), no qual informa que "o valor global da proposta vencedora do certame tem uma diferença aceitável de 3,63% acima do valor orçado pela Administração", correspondente a um montante de R$ 154.782,91.

122. A equipe relata que caso existissem no edital critérios de aceitabilidade de preços máximos para os preços unitários, na forma exigida pela Lei, a proposta apresentada pelo consórcio vencedor seria certamente desclassificada.

123. A título exemplificativo a equipe de auditoria realizou análises pontuais, voltadas para parte do contrato que envolve apoio logístico para gerenciamento, assessoria técnica, supervisão e fiscalização às obras, o qual representa 15,84% do contrato, concluindo que a elaboração do orçamento de referência propondo a contratação de veículos e equipamentos de informática, mediante locação mensal, quando comparado com a opção de aquisição, apresenta flagrantes inconsistências e mostra-se extremamente danosa ao erário.

VII.2 – Manifestações dos Responsáveis

Manifestação Prévia e oitiva

124. Na manifestação preliminar e na oitiva, o gestor, em contraponto ao que fora apontado pela equipe de fiscalização deste Tribunal, argumentou, em síntese, o seguinte:

I - em relação ao item "aluguel de veículos", o preço unitário contratual consideraria não só o custo de locação, mas também o custo de manutenção do veículo; e que a equipe de fiscalização teria desconsiderado: a) a demanda por reparos e combustível necessários, os quais ainda estariam sujeitos a variações de preços; b) custos administrativos e fiscais suportados pela contratada; e c) taxa de lucro da empresa;

II - no tocante à utilização de equipamentos de informática, a equipe de inspeção teria desconsiderado, em seu comparativo, os custos de operação e utilização desses equipamentos; sempre lembrando que a contratada deveria ter a justa remuneração dos seus custos administrativos, lucros e despesas fiscais.

125. Na sua oitiva, o Consórcio Magna/Engeplus rebateu as constatações da auditoria argumentando, em síntese, que os preços contratados estariam em sintonia com os de mercado ou adaptados às condições locais de execução dos serviços. Demonstrou ainda quadro comparativo com os preços praticados pelo Dnit, Codevasf e Ministério da Integração (Projeto de Integração do Rio São Francisco/PISF).

126. Ademais, alegou que o orçamento utilizado na licitação tinha como data base o mês de junho de 2004, sendo o certame realizado em 25/04/2005; portanto, dez meses após a elaboração do orçamento, fato esse que justificaria a diferença de 3,63% apontada pela SHRHMA/TO.

127. Quanto aos custos dos itens de apoio logístico, o contratado teceu comentários relacionados ao fato de a apuração realizada pela equipe auditora não ter considerado todos os custos de manutenção, combustível, reposição, lavagens, entre outros inerentes à execução do contrato.

VII.3 - Análise

128. Cabe ressaltar, inicialmente, que a análise realizada pela equipe de auditoria da Secex/TO à ocasião da fiscalização, verificou a ocorrência de sobrepreço em uma amostra de 15,84% do contrato. Assim, tratou-se apenas de uma análise pontual, a título exemplificativo.

129. Assim, tendo em vista a pequena representatividade da amostra inicialmente estudada; esta instrução, a fim de verificar se o contrato firmado está de acordo com os preços de mercado, realizou uma análise dos preços unitários constantes na planilha contratada, utilizando-se da metodologia da curva ABC conforme parâmetros citados no item III.3 deste relatório, em que foram evidenciados 29 itens, alcançando uma representatividade de 87% do valor da avença (vide apêndice anexo a esta instrução).

130. Para a verificação dos preços praticados no Contrato 045/2005, foram utilizados como

paradigma os preços elencados nos sistemas de Custo da Codevasf e a Tabela de preços de consultoria do Dnit.

131. Considerando que não se encontra nos autos o demonstrativo de composição analítica do BDI adotado pela contratada, e como se trata de serviços de engenharia consultiva; adotou-se o "Fator K". Trata-se da razão entre o custo total de um trabalhador (remuneração, encargos sociais, insumos, reserva técnica, despesas operacionais/administrativas, lucro e tributos) e o valor pago ao mesmo trabalhador a título de remuneração, ou seja aplicação do BDI e dos encargos sociais nos respectivos custos.

132. O cálculo do "Fator K" adotado foi realizado conforme a fórmula apresentada a seguir, tomando como base a utilizada pelo Dnit em sua tabela de preços para serviços de consultoria, já adotando os percentuais utilizados nos processos que geraram os Acórdãos n.º 1.523/2005-Plenário e n.º 581/2009-Plenário:

Fator K = $(1+K_1) . (1+K_2) . (1+K_3) . (1+K_4)$
onde:
K_1 – Encargos Sociais (84,71%);
K_2 – Custo Administrativo ou Administração Central (17%);
K_3 – Despesas Fiscais (16,27%) e
K_4 – Lucro (12%).

133. Desta sorte, o Fator K considerado no preço de referência assume o valor de 2,81.

134. Convém ressaltar que a adoção dos parâmetros dos Acórdãos supracitados tem como objetivo apenas servir como referência para estimar um preço justo para a análise do contrato em questão, haja vista não foram realizados estudos aprofundados sobre a composição dos referidos índices.

135. Da comparação e levando em consideração a amostra estudada, conclui-se que, embora alguns itens da planilha apresentem, unitariamente, valores até 20% superiores aos de mercado, conforme constatado pela Secex/TO, o valor global do contrato encontra-se equivalente com ao preço referencial, representativo das condições de mercado, o que descaracteriza a anti-economicidade da avença.

136. De qualquer forma, ainda que não haja sobrepreço no valor global contratado, cabe alertar sobre a necessidade de se observar a possível formulação de aditivos concernentes à mudança de quantitativos, especialmente nos itens em que há sobrepreços unitários. Caso seja necessário alterar quantitativos dos referidos itens, faz-se indispensável readequar os preços contratados aos valores de mercado, de forma que não ocorra desequilíbrio econômico-financeiro em desfavor da Administração (vide Tabela 8 do Apêndice).

VIII – ANÁLISE SOBRE A MANUTENÇÃO DA MEDIDA CAUTELAR CONCEDIDA

137. A fim de analisar a pertinência ou não da manutenção da medida cautelar concedida, passa-se a verificar a existência dos pressupostos para a concessão da medida cautelar: (i) o **fumus boni juris** (aparência do bom direito); e (ii) o **periculum in mora** (perigo da demora). Examinam-se ainda os aspectos concernentes à existência, ou não, do dano reverso (**periculum in mora reverso**).

138. Ademais, vale confrontar a situação concreta com a definição de irregularidade grave dada pela Lei de Diretrizes Orçamentárias vigente (Lei 12.017/2009, art. 94, § 1º, IV):

'IV – indícios de irregularidades graves, os atos e fatos que, sendo materialmente relevantes em relação ao valor total contratado, tendo potencialidade de ocasionar prejuízos ao erário ou a terceiros e enquadrando-se em pelo menos uma das condições seguintes, recomendem o bloqueio preventivo das execuções física, orçamentária e financeira do contrato, convênio ou instrumento congênere, ou de etapa, parcela, trecho ou subtrecho da obra ou serviço:

a) possam ensejar nulidade de procedimento licitatório ou de contrato; ou

b) configurem graves desvios relativamente aos princípios a que está submetida a Administração Pública'.

VIII.1 – Contrato 117/2004

139. Com o exame desenvolvido nos itens precedentes, está plenamente caracterizada a fumaça do bom direito; notadamente após a verificação das implicações no contrato decorrentes das alterações previstas no Projeto Executivo.

140. É de se observar que ficou patente a existência de indícios de sobrepreço e de superfaturamento. Constatados na auditoria, esses indícios foram confirmados nas análises posteriores e agravados com os novos quantitativos calculados no projeto executivo. Consistem em sinais robustos o suficiente para impugnar o Contrato 117/2004, na medida em que todos levam a crer que há irregularidades a serem confirmadas por meio da decisão de mérito.

141. No que tange à análise do outro requisito – perigo na demora – faz-se necessário avaliar as implicações (e os riscos) da continuidade da obra. Nesse sentido, passemos a examinar os valores faturados e os ainda pendentes.

142. O Quadro 4 apresenta os valores relacionados ao Contrato 117/2004 (após aditivo contratual com base no Projeto Executivo):

Quadro 4 – Valores relacionados ao Contrato 117/2004

Superfaturado (pagamento serviços com sobrepreço + reajuste inadequado)	R$ 6.417.459,92
Sobrepreço após aditivo	R$ 5.720.042,34
Risco ao Erário + prejuízo materializado	R$ 12.137.502,26
Saldo (contrato original + aditivo)	R$ 18.111.950,71

143. Os valores que se encontram faturados (incluindo aqueles que foram pagos com preços acima de mercado e aqueles pagos com reajustamento indevido) configuram prejuízo já caracterizado. Quanto a esses, mostra-se cabível a instauração de Tomada de Contas Especial - TCE a fim de se apurar os fatos, quantificando o dano e identificando os responsáveis (garantidos a ampla defesa e o contraditório, evidentemente). É de se destacar que, quanto a esse montante, o risco que existia converteu-se em prejuízo.

144. Todavia, há ainda um saldo contratual a se resguardar no montante de R$ 18 milhões. Sobre esse montante há risco de dano ao erário, caso a obra continue a ser executada com sobrepreço e reajustada com índices indevidos.

145. Cabe ressaltar também o potencial prejuízo para a Administração caso seja formalizado um termo aditivo acolhendo as alterações elencadas no projeto executivo.

146. Enfim, pode-se considerar que os indícios de irregularidades detectados são suficientes para recomendar a suspensão cautelar das execuções física, orçamentária e financeira do contrato, já que, além de materialmente relevantes, enquadram-se nas seguintes situações limitadas pela LDO: (i) têm potencialidade de ocasionar prejuízos significativos ao erário; (ii) podem ensejar nulidade de procedimento licitatório e do contrato; e (iii) configuram graves desvios relativamente aos princípios constitucionais que vinculam a Administração Pública, notadamente os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e economicidade.

VIII.2 – Contrato 045/2005

147. O Contrato 045/2005 tem por objeto: (i) elaboração de projeto executivo de engenharia; (ii) elaboração de projetos básicos ambientais (PBA's) decorrentes do EIA/RIMA existentes; (iii) Gerenciamento, assessoria técnica, supervisão e fiscalização durante a implantação das obras; e (iv) atendimento às questões ambientais estabelecidas para a implantação dos PBA's, durante a construção da obra.

148. De se destacar que os serviços de supervisão/fiscalização e atendimento às questões

ambientais (itens iii e iv supra) são os mais relevantes dentro do escopo do contrato e representam 79,26% do seu valor total.

149. Em decorrência disso, a análise deve associar as conclusões referentes à existência ou não de sobrepreço com a cautelar concedida (e mantida) para o Contrato 117/2004. Isso porque a evolução dos serviços de supervisão, fiscalização e atendimento a questões ambientais no decorrer da obra está intimamente ligada ao desenvolvimento do contrato de execução de obras civis, sem o qual aqueles serviços também perdem seu objeto. Assim, o administrador deverá verificar a pertinência da continuidade da execução e pagamento desses serviços, caso venha a permanecer interrompido o contrato de execução da obra.

150. Ao contrário, no caso dos demais serviços constantes no escopo do Contrato 045/2005, não há óbice para que continuem sendo executados (e pagos) normalmente. De qualquer forma, deve-se destacar que, ao se analisar a atual execução físico-financeira do contrato, observa-se que quanto a esses serviços (relacionados a projeto executivo e ambiental), já foi paga quase a totalidade dos valores devidos. Portanto, na prática, a eventual paralisação desse contrato, por consequência da interrupção das obras, só afetaria aqueles serviços estritamente relacionados à execução das obras civis, como é o caso da supervisão e fiscalização da obra.

151. De qualquer forma, estritamente, não há óbice à retomada do Contrato 04/2005, podendo ter continuidade tão logo as obras sejam retomadas.

IX – CONCLUSÃO

152. A presente instrução teve por finalidade subsidiar: (i) a manutenção ou não da medida cautelar concedida; bem como (ii) a análise de mérito do processo.

153. Trata-se de dois contratos: o Contrato 117/2004 e o Contrato 045/2005. O primeiro abrange a execução de obras, decorre de licitação com apenas dois participantes, em que vencedora apresentou desconto de 0,45%. O contrato foi suspenso cautelarmente por indícios de sobrepreço e superfaturamento. O outro contrato apresenta escopo amplo, incluindo atualização de projeto executivo, no qual se destaca o serviço de fiscalização e supervisão da obra.

154. A presente análise técnica realizou-se a partir do exame daquelas irregularidades apontadas, considerando ainda as novas informações decorrentes da elaboração do projeto executivo.

155. Quanto ao sobrepreço, após análise das diversas manifestações dos responsáveis, constatou-se que os preços contratados superaram os de mercado em 14%, totalizando mais de 2 milhões, com base em uma amostra de 79% do Contrato. A partir das alterações contratuais apontadas pelo Projeto Executivo, verificam-se indícios da ocorrência jogo de planilha, na medida em que se aumentaram quantitativos de itens com sobrepreço, ao contrário dos itens com preços equivalentes ao de mercado, que decresceram. Disso resultou o aumento do sobrepreço estimado para 20,86%, numa amostra de 82% do Contrato (calculado a partir da planilha final apresentada no projeto executivo).

156. No que tange ao superfaturamento, persiste a constatação de sua ocorrência a partir da utilização de índices de reajuste de preços inadequados para a atualização dos valores contratados.

157. No que se refere à ocorrência de medições e pagamentos por serviços não executados, deixa-se de efetuar proposta de encaminhamento, na medida em que a obra está sendo fiscalizada no âmbito do Fiscobras 2010 (e o assunto poderá ser abordado no âmbito daquela auditoria).

158. Quanto ao Contrato 045/2005, não foi constatado sobrepreço global e, portanto, não há óbice à continuidade de seus serviços tão logo as obras sejam retomadas.

159. Assim, considerando que as razões apresentadas não elidem as principais irregularidades inicialmente apontadas, e as novas informações do projeto executivo agravam seus efeitos, conclui-se pela necessidade da manutenção da medida cautelar como forma de se prevenir dano ainda maior ao erário causado pela continuidade do Contrato 117/2004.

X – PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

160. Ante o exposto, submetemos os autos à consideração superior propondo:

I – manter os efeitos da medida cautelar para que permaneça suspensa a liberação de recursos federais no âmbito do Convênio 113/2007, referentes às transferências para pagamentos de parcelas

atinentes ao Contrato 117/2004.

II - determinar ao Ministério da Integração Nacional, com fundamento no art. 71, inciso IX, da Constituição Federal e no art. 45 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 276 do Regimento Interno do TCU, que mantenha a suspensão da liberação de recursos federais para o Contrato 117/2004, no âmbito do Convênio 113/2007 (Siafi 610857), firmado com o Governo do Estado de Tocantins;

III - determinar à Secretaria dos Recursos Hídricos do Estado do Tocantins (SRHMA/TO), com fundamento no art. 71, inciso IX, da Constituição Federal e no art. 45 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 276 do Regimento Interno do TCU, que se abstenha de efetuar pagamentos com recursos federais no âmbito do Contrato 117/2004, firmado com a empresa Egesa Engenharia S.A.;

IV - alertar à Secretaria dos Recursos Hídricos do Estado do Tocantins (SRHMA/TO) de que foi constatada a contratação de serviços com preços unitários superiores aos de referência, em descumprimento ao art. 112 da Lei 12.017/2009; sendo necessário que, no caso de eventuais alterações contratuais, sejam observados como limites os preços de referência, de forma a se garantir a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro inicialmente pactuado, em conformidade com o § 6º do art. 112 da Lei 12.017/2009;

V – comunicar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional que os indícios de irregularidades graves que se enquadram no disposto no inciso IV do § 1º do art. 94 da Lei nº 12.017/2009 (LDO/2010), apontados no Contrato nº 117/2004, relativo aos serviços de Construção da Barragem do Rio Arraias - Eixo 16 no Estado do Tocantins, com potencial dano ao erário da ordem de R$ 12 milhões, subsistem e que seu saneamento depende da adoção das seguintes medidas pelo órgão gestor:

1) repactuação do Contrato 117/2004, adequando seus preços unitários e, consequentemente, o seu preço global, mediante expurgo do sobrepreço e superfaturamento identificado no presente trabalho e de forma a não propiciar o desequilíbrio econômico-financeiro do contrato em desfavor da Administração após eventuais alterações contratuais que se mostrem necessárias;

2) repactuação do Contrato 117/2004, de modo que sejam expressamente previstos os índices aplicáveis para reajustamento das parcelas da referida avença, adequados ao tipo de obra em comento, sem prejuízo de se compensar, nas faturas vincendas, os valores indevidamente pagos devido à utilização inadequada de índices aplicáveis a Obras Portuárias, de variação expressivamente superior no período".

8. As seguintes tabelas referenciadas no relatório da Secob-1 constaram do apêndice inserto às fls. 775/779:

"2. **Demonstrativo do sobrepreço - Contrato 117/2004:**

Discriminação	Preço unitário Contratado	Preço unitário Referência	Sobrepreço
Concreto compactado com rolo - CCR	R$ 177,81	R$ 133,70	R$ 3.581.732,00
Concreto estrutural, fck = 20 MPa	R$ 297,75	R$ 292,88	R$ 65.082,68
Armaduras para concreto armado	R$ 3,49	R$ 5,78	-R$ 1.200.234,80
Escavação mecânica em material de 3ª categoria	R$ 22,16	R$ 29,87	R$ 469.123,80
Carga, transporte e descarga de material de 3ª categoria, com DMT <=1,0km	R$ 11,77		
Formas planas	R$ 31,25	R$ 31,43	-R$ 4.624,83
Sobrepreço Total na amostra			R$ 2.911.078,85
Valor da amostra			R$ 20.455.336,50
% Sobrepreço			14,23%

(...)

4. **Demonstrativo do superfaturamento devido ao pagamento de serviços com sobrepreço, considerado até a 14ª medição (18/08/2009):**

Discriminação	Sobrepreço	(%) Medido	Superfaturamento
Concreto compactado com rolo - CCR	3.581.732,00	100,00%	R$ 3.581.732,00
Concreto estrutural, fck = 20 MPa	65.082,68	30,70%	R$ 19.980,38
Armaduras para concreto armado	(1.200.234,80)	45,50%	-R$ 546.106,83
Escavação mecânica em material de 3ª categoria			
Carga, transporte e descarga de material de 3ª categoria, com DMT <=1,0km	469.123,80	100,00%	R$ 469.123,80
Formas planas	(4.624,83)	100,00%	-R$ 4.624,83
Total superfaturado			R$ 3.521.445,72

5. **Cálculo do superfaturamento devido a reajuste inadequado:**

ESTRUTURAS DE CONCRETO	(%) medido	Superfaturamento
Concreto estrutural, fck = 20 MPa	30,70%	R$ 204.126,83
Concreto 2º estágio, fck = 15 MPa	100,00%	R$ 22.423,98
Concreto compactado com rolo - CCR	100,00%	R$ 2.412.474,61
Formas planas	70,99%	R$ 95.475,25
Armaduras para concreto armado	45,46%	R$ 138.938,31
Vedajuntas PVC (0-35)	86,42%	R$ 22.575,21
Superfaturamento total		R$ 2.896.014,20

6. **Resumo do Contrato 117/2004**

Saldo contratual	7.247.486,94
Superfaturamento decorrente de preço contratado acima de mercado	3.521.445,72
Superfaturamento decorrente de reajuste inadequado	2.896.014,20
Sobrepreço devido às alterações previstas no projeto executivo	5.720.042,34
Valor do aditivo - Projeto Executivo	10.864.464,67

(...)

8. **Itens com sobrepreço do contrato 045/2005**

Discriminação	Nivel	Sobrepreço
Técnico de Nível Superior - engº coordenador geral	P0	16,73%
Técnico de Nível Superior - engº civil sênior (engº residente)	P1	28,91%
Aluguel de veículo utilitário kombi (topógrafo / técnicos sênior)	-	20,19%
Aluguel de veículo-engº civil sênior (residente) / administração	-	47,69%
Aluguel de veículo-engº´s campo civil/ambiental	-	47,69%
Técnico de Nível Superior - Sênior	P1	28,91%
Técnico de Nível Superior - Coordenador	P0	16,73%
Técnico de Nível Superior - Coordenador	P0	16,73%
Técnico de Nível Superior - Sênior	P1	28,91%
Conjunto de equipamentos de topografia (Estação total)	-	67,71%

Data base: abril de 2005"

9. Após a conclusão dos presentes autos, a Secob-1, em nova fiscalização realizada na obra em questão, trabalho atinente ao Fiscobras 2010 e constante do TC-008.688/2010-9, processo também

incluído nesta Sessão do Plenário, considerou algumas particularidades detectadas na obra e promoveu alterações nos preços de referência dos serviços previstos, o que levou a uma redução do sobrepreço detectado. Por essa razão, aquela unidade especializada acrescentou em sua proposta constante daqueles autos alterações no encaminhamento ora sugerido neste processo, conforme relatório a seguir parcialmente transcrito (fls. 135/162 do TC-008.688/2010-9):

"3 - ACHADOS DE AUDITORIA

3.1 - Sobrepreço decorrente de jogo de planilha.

3.1.1 - Tipificação do achado:

Classificação - grave com recomendação de continuidade

Justificativa de enquadramento (ou não) no conceito de irregularidade grave da LDO – A irregularidade não se enquadra no inciso IV do §1º do art. 94 da Lei nº 12.017/2009 (LDO/2010), pois, devido à avançada fase de execução financeira da obra, a maior parte do potencial prejuízo ao erário já se efetivou como superfaturamento.

3.1.2 - Situação encontrada:

Analisando o projeto executivo, verificaram-se relevantes mudanças nos quantitativos dos serviços em que foram constatados preços acima do mercado, conforme se demonstra na Tabela 1 em anexo. Dessa sorte, procedeu-se a um novo exame da planilha de readequação proposta no projeto, levantando-se a curva ABC e utilizando-se como referência os preços referênciais adotados no cálculo do sobrepreço apresentado no item 4.1.5.

Comparando-se os preços estimados nesse estudo com os valores contratados, conforme Tabela 2 em anexo, constata-se um aumento no sobrepreço, alcaçando 18,63% (R$ 5.204.536,31), decorrente das alterações de quantitativos apresentada no projeto executivo, em uma amostra representativa de 82,23% do valor total do contrato, constituída dos seguintes serviços:

6.3 - concreto compactado a rolo CCR;

6.2 - concreto 2º estágio, fck=15MPa;

3.3 - escavação mecânica em material de 3ª categoria;

3.7 - carga, transporte e descarga de material de 3ª categoria com DMT<=1km;

6.1 - concreto estrutural, fck=20MPa;

6.5 - formas Planas;

6.13 - concreto Estrutural, fck=25MPa.

Sendo o percentual de sobrepreço global de 14,83%, tomando como base o valor referencial dos itens analisados adicionado à soma dos preços estimados no projeto executivo para os serviços que ficaram fora da amostra.

Essa ocorrência se deve, sobretudo, ao aumento da quantidade dos serviços que apresentavam sobrepreço em relação aos preços de mercado, especificamente no serviço de concreto compactado a rolo (CCR) que aumentou em 24% seu quantitativo e no serviço de escavação, carga e transporte de material de 3ª categoria, que sofreu aumento de cerca de 180% após as readequações do projeto executivo.

Além dos quantitativos terem aumentado em itens com sobrepreço, verificou-se que houve redução de quantidade nos itens com preços equivalentes a de mercado , como é o caso do concreto estrutural de fck=20MPa que reduziu em 73% e das armaduras para concreto armado, no qual foi detectado subpreço, que reduziram em 72% seus quantitativos.

Essa demonstração evidencia a existência de jogo de planilha, visto que há previsão de aumento de quantitativos de itens com sobrepreço, e diminuição dos quantitativos de itens com subpreços e preços equivalentes aos de mercado.

Vale ressaltar que o cálculo do sobrepreço na planilha inicial contratada, sem as mudanças de quantitativos decorrentes do projeto executivo, originou um sobrepreço inferior ao supracitado.

Conforme pode ser visto na tabela que mostra a Curva ABC da planilha com os quantitativos iniciais, anexa à descrição desse achado, o sobrepreço foi de 10,82% em relação ao valor referencial, equivalente a R$ 2.228.046,13, considerando a amostra estudada. No computo global da avença o sobrepreço corresponde à 7,75%.

Desse modo, fica evidente que essa ocorrência agravou o desequilíbrio econômico financeiro do Contrato nº117/2004, tendo em vista que o sobrepreço inicialmente estimado elevou-se consideravelmente após as alterações quantitativas do projeto executivo, resultando potencial prejuízo ao Erário.

Cabe destacar que o Edital nº 22/2003, o qual originou o Contrato 117/2004, não trouxe previsão de critérios de aceitabilidade de preços máximos para os preços unitários e global, conforme exigido pelo artigo 40, inciso X, da Lei n° 8.666/1993.

Consoante o exposto, cabe determinar à SRHMA que na hipótese de celebração de novos termos aditivos ao referido contrato sejam adotados os preços referenciais apontados neste trabalho, visto que foi identificado sobrepreço em alguns serviços contidos no projeto executivo da obra e que poderá ocorrer dano ao erário no caso de celebração de termo aditivo ratificando o acréscimo de suas respectivas quantidades sem a devida adequação dos preços unitários aos preços de mercado.

Tabela 1 - Serviços da curva ABC da planilha orçamentária do Contrato nº 117/2004 após a readequação de quantitativos devido ao Projeto Executivo

Discriminação	Unid	Quantidade inicial do Contrato	Quantidade final readequada	Preço Unitário (PI)	Preço Total inicial do Contrato (PI)	Preço Total (PI) Readequado após as modificações do Projeto Executivo	Variação Percentual após a readequação	CURVA ABC	
								Percentual do preço do serviço em relação ao valor do contrato	Percentual acumulado
Concreto compactado com rolo - CCR	m³	81.200,00	100.890,00	R$ 177,81	R$ 14.438.172,00	R$ 17.939.250,90	24,25%	45,23%	45,23%
Concreto 2º estágio, fck = 15 MPa	m³	500	22.931,80	R$ 268,39	R$ 134.195,00	R$ 6.154.665,80	4486,36%	15,52%	60,74%
Escavação mecânica em material de 3ª categoria	m³	61.800,00	173.189,50	R$ 22,16	R$ 1.369.488,00	R$ 3.837.879,32	180,24%	9,68%	70,42%
Carga, transporte e descarga de material de 3ª categoria, com DMT	m³	80.340,00	225.146,35	R$ 11,77	R$ 945.601,80	R$ 2.649.972,54	180,24%	6,68%	77,10%
Concreto estrutural, fck = 20 MPa	m³	13.364,00	3.642,60	R$ 297,75	R$ 3.979.131,00	R$ 1.084.584,15	-72,74%	2,73%	79,83%
Formas planas	m²	25.755,00	28.610,00	R$ 31,25	R$ 804.843,75	R$ 894.062,50	11,09%	2,25%	82,09%
Concreto estrutural, fck = 25 MPa	m³	0	1.810,00	R$ 318,60	R$ -	R$ 576.666,00	Item novo	1,45%	83,54%
Armaduras para concreto armado - CA-50	kg	524.120,00	151.386,00	R$ 3,49	R$ 1.829.178,80	R$ 528.337,14	-71,12%	1,33%	84,87%

Tabela 2 - Cálculo do sobrepreço do Contrato nº 117/2004 após as readequações do Projeto Executivo: comparação entre os preços referenciais e os contratados dos serviços da curva ABC

ITEM - DISCRIMINAÇÃO	UNID	QUANT. ORIGINAL	QUANT. READE-QUADA	PREÇO UNIT. (PI) CONTRATO (em R$)	PREÇO UNIT. REFE-RÊNCIA (em R$)	PREÇO TOTAL (PI) PLANILHA ORIGINAL (em R$)	PREÇO TOTAL (PI) PLANILHA READE-QUADA (em R$)	PREÇO FINAL REFE-RÊNCIA (em R$)	SOBREPREÇO APÓS READEQUAÇÃO	
									R$	%

6.3 - Concreto compactado com rolo - CCR	m³	81.200,00	100.890,00	177,81	141,14	14.438.172,00	17.939.250,90	14.239.320,99	3.699.929,91	25,98%
6.2 - Concreto 2º estágio, fck = 15 MPa	m³	500	22.931,80	268,39	266,41	134.195,00	6.154.665,80	6.109.283,68	45.382,12	0,74%
3.3 - Escavação mecânica em material de 3ª categoria	m³	61.800,00	173.189,50	22,16	29,39	1.369.488,00	3.837.879,32	5.090.039,41	1.397.812,46	27,46%
3.7 - Carga, transporte e descarga de material de 3ª categoria, com DMT	m³	80.340,00	225.146,35	11,77		945.601,80	2.649.972,54			
6.1 - Concreto estrutural, fck = 20 MPa	m³	13.364,00	3.642,60	297,75	277,85	3.979.131,00	1.084.584,15	1.012.097,63	72.486,52	7,16%
6.5 - Formas planas	m²	25.755,00	28.610,00	31,25	32,04	804.843,75	894.062,50	916.619,27	(22.556,77)	-2,46%
6.13 - Concreto estrutural, fck = 25 MPa	m³	0	1.810,00	318,60	312,26	-	576.666,00	565.183,93	11.482,07	2,03%
TOTAL GERAL DA AMOSTRA (R$)						21.671.431,55	33.137.081,21	27.932.544,90	5.204.536,31	18,63%
TOTAL GERAL DA OBRA (R$)						29.435.539,61	40.300.004,31			

OBSERVAÇÕES:
1) A amostra dos serviços com os quantitativos da planilha readequada, a qual gera um valor total de R$33.137.081,21, corresponde a 82,23% do valor total da planilha orçamentária do Contrato nº117/2004 considerando os novos quantitativos do Projeto Básico. Esses mesmos serviços, com os quantitativos da planilha contratada inicialmente, correspondem a 73,62% do valot total da do orçamento original.
2) Na composição dos preços referenciais, utilizou-se um BDI de 32,68% e os custo do Sicro Norte, na data-base de dezembro de 2003. A metodologia de cálculo encontra-se anexa a este relatório.
3) O sobrepreço inicial do Contrato é de 10,82%, considerando a amostra dos serviços da Curva ABC (Tabela 3 em anexo a este relatório).

3.1.3 - Objetos nos quais o achado foi constatado:

(IG-C) - Contrato 117/2004, 13/06/2008, Construção da Barragem do Rio Arraias - Eixo 16, com fornecimento e montagem dos equipamentos hidromecânicos e elétricos, de acordo com o Programa de Perenização das Águas do rio Tocantins - Propertins, em Arraias/TO., Egesa Engenharia S.A.

(...)

4.1 - Achados pendentes de solução

(...)

4.1.5 - Sobrepreço - grave com recomendação de paralisação

Sobrepreço decorrente de preços excessivos frente ao mercado.

Objeto: Contrato 117/2004, 13/06/2008, Construção da Barragem do Rio Arraias - Eixo 16, com fornecimento e montagem dos equipamentos hidromecânicos e elétricos, de acordo com o Programa de Perenização das Águas do rio Tocantins - Propertins, em Arraias/TO., Egesa Engenharia S.A.

Este achado está sendo tratado no processo 008.875/2009-5.

Em visita à obra durante a auditoria realizada, foram identificadas novas circunstâncias e informações que poderiam impactar na estimativa dos preços referenciais, sobretudo, com relação às peculiaridades dos serviços, como as distâncias de transporte, localização de jazidas e bota-foras, dificuldades de acesso e outras características apresentadas na metodologia em anexo.

Dessa forma, a fim de considerar os novos elementos trazidos pela auditoria, realizou-se novo exame do preço contratado face aos preços de mercado, utilizando como referência o Sicro 2 e adotando-se as tabelas referentes à Região Norte, data base dezembro 2003.

Cabe ressaltar que a presente análise trata como sobrepreço a diferença a maior obtida entre os preços contratados e os preços utilizados como de referência de mercado. Esse confronto preço de mercado x preço contratado tem como premissas:

I - a utilização do princípio de Pareto, que serve para distinguir os itens mais relevantes dos de menor importância; e do princípio da relevância, na medida em que esse exame se dá por meio da

utilização de Curva ABC, em que se analisa itens suficientes para cobrir aproximadamente 80% (oitenta por cento) do montante total da obra;

II - a análise de preços globais: custo contratado + BDI contratual <= custo paradigma + BDI paradigma.

Esse último aspecto é importante, tendo em vista que a análise isolada de apenas um dos componentes do preço (custo direto ou BDI) não é suficiente para imputação de sobrepreço. Da mesma forma, não há que se falar em sobrepreço se a ocorrência se dá apenas pontualmente, em itens isolados, que são compensados com subpreço em outros itens.

Assim, não foi realizada uma análise isolada do BDI, sendo adotado como BDI de referência o estimado no SICRO para Região Norte (data base: dezembro 2003), no percentual de 32,68%. Pode-se considerar esse valor apropriado como referência, não para se questionar o valor elevado do BDI contratado, mas para se estimar o preço justo (custo + BDI), aquele razoável de ser alcançado em condições de mercado.

Desse modo, considerando as premissas supramencionadas, foi realizado um novo cálculo do sobrepreço no Contrato 117/2004, conforme detalhado na Tabela 3 em anexo. Com isso, o percentual de sobrepreço apontado na instrução ao TC 008.875/2009-5 foi reduzido de 14% para 10,82%. Para isso, tomou-se por base uma amostra que representa 79% do valor contratado, apurando que a contratação foi realizada com um valor R$ 2.281.046,13 acima do preço de mercado.

Outra ocorrência que merece ser destacada, observada durante esse exame, refere-se às medições realizadas. Confrontando os percentuais de serviços já medidos com a planilha que espelha o sobrepreço, fica evidenciado um superfaturamento da ordem de 13,70% no valor aproximado de R$ 2,8 milhões, haja vista os serviços com sobrepreço terem sido medidos em 100%, enquanto aqueles que apresentaram valores de mercado e subpreço não terem sido medidos em sua totalidade.

Destarte, a equipe desconsiderou o sobrepreço apontado na instrução ao TC 008.875/2009-5, tendo em vista que esse trabalho identificou uma redução no sobrepreço do Contrato 117/2004, constatando um percentual de 10,82% (conforme Tabela 3 em anexo a este relatório).

5 - ESCLARECIMENTOS ADICIONAIS

Durante a análise do projeto executivo, a equipe de auditoria constatou a existência de uma planilha de readequação com estimativa de novos quantitativos de serviços, baseada nas alterações realizadas no projeto básico. Essa planilha de readequação sugere a formulação de novo Termo Aditivo ao Contrato nº 117/2004, com considerável reflexo financeiro, e, por isso, mostra-se importante objeto de análise na presente auditoria.

Verificou-se que a justificativa para essas alterações do projeto básico foi embasada principalmente em dois fatores: (i) geotécnicos; e (ii) otimização e detalhamento do projeto básico.

Com relação aos serviços contratados, observa-se a previsão de alterações relevantes de quantidades numa amostra de itens que representa 80% do valor do Contrato nº 117/2004 readequado. Essa amostra foi obtida utilizando-se a metodologia da Curva ABC e é composta pelos seguintes serviços:

01.06.003 - concreto compactado a rolo CCR (acréscimo de 24,25%);

01.06.002 - concreto 2º estágio, fck=15MPa (acréscimo de 4486,36%);

01.03.003 - escavação mecânica em material de 3ª categoria (acréscimo de 180,24%);

01.03.007 - carga, transporte e descarga de material de 3ª categoria com DMT<=1km (acréscimo de 180,24%);

01.06.001 - concreto estrutural, fck=20MPa (decréscimo de 72,74%);

01.06.005 - formas planas (acréscimo de 11,09%);

01.06.007 - armaduras para concreto armado (decréscimo de 71,72%).

Para se obter o percentual de acréscimo total do contrato em relação ao valor inicial, foi adotado o entendimento do TCU, o qual considera que o limite de acréscimos ou decréscimo ao contrato é de 25% sobre o valor inicial da avença.

Tal entendimento encontra apoio em diversos julgados deste Tribunal, a exemplo dos Acórdãos nº 3.348/2007 - 1ª Câmara, nº 872/2008 Plenário e nº 1.080/2008 Plenário.

Dessa forma, com os novos quantitativos e os preços iniciais contratados, obteve-se a soma total de acréscimos devido à mudança de quantidades nos itens contratados e à inserção de serviços novos. A partir da divisão desse valor pelo total inicialmente contratado, obteve-se o percentual de adição ao contrato, o qual resultou em um acréscimo da ordem de 54% (R$ 15.982.872,16 / R$ 40.300.004,31). [em verdade, 54% representam a divisão entre R$ 15.982.872,16 e R$ 29.435.539,61, que foi o valor inicial do contrato]

Ademais, tais acréscimos realçam a deficiência do projeto básico utilizado, como também pode acarretar um desequilíbrio econômico-financeiro do contrato, conforme abordado no item 3.2.

Cabe ressaltar que os limites estabelecidos na Lei de Licitações e Contratos devem ser respeitados, inclusive quando forem realizadas alterações que não modifiquem o valor do contrato, mas que modifiquem a planilha orçamentária contratada, como no caso da readequação objeto do 2º termo aditivo referente ao Contrato nº 045/2005.

Embora se tenha observado que as alterações de quantitativos decorrerão de adequações realizadas no projeto básico, vale observar que o Tribunal de Contas da União já se manifestou acerca desse assunto. Pelo Acórdão nº 843/2003-P, o TCU imputou multa ao responsável pela inadequação do projeto básico que resultou em acréscimo superior aos 25% permitidos pelo art. 65 da Lei 8666/1993. Situação semelhante ocorreu no Acórdão 510/2004-P em que o TCU aplicou multa de R$20.000,00 (maio/2004) ao responsável pela inobservância do limite estabelecido pelo §1º do art. 65 da Lei 8666/1993, para alterações quantitativas do objeto de contratos.

6 - CONCLUSÃO

As seguintes constatações foram identificadas neste trabalho:

Questão 1 Projeto executivo sem aprovação pela autoridade competente. (item 3.2)

Questão 3 Sobrepreço decorrente de jogo de planilha. (item 3.1)

Questão 7 A obra paralisada está sendo deteriorada por intempéries ou por vandalismo. (item 3.3)

Entre os benefícios estimados desta fiscalização, destaca-se a constatação de sobrepreço decorrente de jogo de planilha, sendo o total dos benefícios quantificáveis desta auditoria de R$ 10.988.651,84. Citam-se ainda as melhorias na forma de atuação dos órgãos fiscalizados quanto ao acompanhamento das mudanças de projeto e da planilha orçamentária ao longo da obra, bem como a atuação com relação aos cuidados para a não deterioração da parte do maciço construído.

Diante do exposto neste relatório, conclui-se que há um sobrepreço inicial de 10,82% no Contrato nº 117/2004, equivalente a um valor de aproximadamente 2,8 milhões. Vale mencionar que esse sobrepreço foi recalculado durante este trabalho de auditoria, em vista dos novos fatos constatados em visita à obra, no que diz respeito às peculiaridades da construção como um todo.

Tendo em vista que o sobrepreço encontrado foi inferior ao relatado na instrução de mérito no âmbito do TC 008.875/2009-5, referente ao mesmo contrato, optou-se por propor no encaminhamento deste relatório a alteração da proposta da referida instrução, conforme os trabalhos desenvolvidos nesta auditoria.

Com os novos preços referenciais, o superfaturamento decorrente das medições já realizadas alcançou o montante de R$2.882.212,65, conforme detalhado na Tabela 4 em anexo a este relatório.

Desse modo, o potencial dano ao erário, demonstrado pela Tabela 5 em anexo, ficou configurado no valor de R$ 10.988.651,84, sendo R$ R$ 5.784.115,53 decorrente do superfaturamento ocorrido devido ao pagamento de serviços com sobrepreço e reajuste com índice inadequado e R$ 5.204.536,31 decorrente de superfaturamento derivado do sobrepreço devido ao jogo de planilha após a celebração do termo aditivo contemplando as readequações sugeridas no projeto executivo.

Além do novo sobrepreço inicial definido a partir dos novos dados da auditoria, detectou-se que, caso seja formalizado um novo termo aditivo ao Contrato nº 117/2004 contemplando as alterações do projeto executivo, será concretizado um aumento no sobrepreço devido ao jogo de planilha, visto que

serviços com elevado sobrepreço teriam seus quantitativos aumentados e serviços com subpreço teriam seus quantitativos suprimidos da planilha orçamentária, o que acarreta um potencial risco de dano ao erário. Para tanto, a equipe optou por determinar à Secretaria de Recursos Hídricos que, caso seja formalizado termo aditivo alterando as quantidades dos serviços apontados no item 3.1 deste relatório, sejam adotados os preços referenciais calculados por esta equipe e que cópia desse acordo seja enviada a este Tribunal no prazo de 5 dias.

Outro fato importante constatado foi a ausência de aprovação do projeto executivo por autoridade competente, o que ocasiona a falta de acompanhamento das mudanças ocorridas no projeto básico para a elaboração do executivo. Neste caso, optou-se por ouvir em audiência o responsável pelo órgão para que exponha as razões de justificativa por ter adotado tal conduta.

Verificou-se ainda, em visita à obra, que o maciço da barragem está sendo deteriorado e, para tanto, optou-se por determinar ao órgão responsável que, no prazo de 60 dias, comprove as medidas tomadas no intuito de zelar pelos recursos públicos empregados na construção.

7 - ENCAMINHAMENTO

Proposta da equipe

Ante todo o exposto, somos pelo encaminhamento dos autos ao Gabinete do Exmo. Sr. Ministro-Relator Augusto Sherman, com a(s) seguinte(s) proposta(s):

1. que seja desconsiderada a proposta de encaminhamento contida na instrução acostada às folhas 754 a 780 do Volume 3 - Volume Principal do TC 008.875/2009-5, substituindo-a pela seguinte proposta:

1.1. manter os efeitos da medida cautelar exarada pelo Acórdão nº. 2.830/2009 - Plenário, permanecendo as seguintes determinações:

1.1.1. ao Ministério da Integração Nacional, com fundamento no art. 71, inciso IX, da Constituição Federal e no art. 45 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 276 do Regimento Interno do TCU, que suspenda a liberação de recursos federais no âmbito do Convênio 113/2007 (Siafi 610857), firmado com o Governo do Estado de Tocantins;

1.1.2. à Secretaria dos Recursos Hídricos do Estado do Tocantins (SRHMA/TO), com fundamento no art. 71, inciso IX, da Constituição Federal e no art. 45 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 276 do Regimento Interno do TCU, que se abstenha de efetuar pagamentos com recursos federais no âmbito do Contrato 117/2004, firmado com a empresa Egesa Engenharia S.A.;

1.2. comunicar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional que:

1.2.1. os indícios de irregularidades graves que se enquadram no disposto no inciso IV do § 1º do art. 94 da Lei nº 12.017/2009 (LDO/2010), apontados no Contrato nº 117/2004 relativo aos serviços de Construção da Barragem do Rio Arraias - Eixo 16 no Estado do Tocantins, subsistem com potencial dano ao erário no valor de R$ 10.988.651,84 (sendo R$ 5.784.115,53 decorrente do superfaturamento já ocorrido devido ao pagamento de serviços com sobrepreço e reajuste com índice inadequado, e R$5.204.536,31 decorrente de sobrepreço após a celebração do termo aditivo);

1.2.3. não foram encontrados novos elementos que caracterizem novos indícios de irregularidades graves que se enquadram no disposto no inciso IV do § 1º do art. 94 da Lei nº 12.017/2009 (LDO/2010), e que os indícios de irregularidades graves inicialmente enquadrados no inciso IV do § 1º do art. 94 da Lei nº 12.017/2009 (LDO/2010), apontados no Contrato nº 045/2005, relativo aos serviços de gerenciamento, assessoria técnica e supervisão da obra, foram saneados;

1.2.4. comunicar ainda que o saneamento de tais irregularidades depende da adoção das seguintes medidas pelo órgão gestor:

i) repactuação do Contrato nº 117/2004, adequando seus preços unitários aos de referência deste relatório e, consequentemente, o seu preço global, de forma a evitar o eventual sobrepreço apurado de R$ 5.204.536,31, caso seja pactuado termo aditivo ratificando as quantidade previstas no projeto executivo ora analisado;

ii) devolução, nas faturas vindouras, do montante superfaturado no valor de de R$ 2.882.212,65 (a preços iniciais), decorrente de pagamento até a 14ª medição de serviços que se encontravam com valores contratados acima dos preços referenciais demonstrados neste relatório;

iii) repactuação do Contrato nº 117/2004, de modo que sejam expressamente previstos os índices aplicáveis para reajustamento das parcelas da referida avença, adequados ao tipo de obra em comento, sem prejuízo de se compensar, nas faturas vincendas, o valor indevidamente pago, que alcança o montante de R$2.901.902,88, conforme os cálculos apresentados na instrução constante do TC 008.875/2009-5 e comentados neste relatório de fiscalização."

10. Nos autos do TC-008.688/2010-9 a Secob-1 propôs ainda as seguintes medidas que, por possuírem escopo semelhante àquelas constantes destes autos, serão aqui tratadas:

"2. Propõe-se também que sejam consideradas as seguintes propostas relativas aos achados de auditoria do presente relatório de auditoria:

(...)

2.2. Determinação a Órgão/Entidade:

Responsável: Secretaria dos Recursos Hídricos do Estado do Tocantins

2.2.1. Determinar à Secretaria dos Recursos Hídricos do Estado do Tocantins (SRHMA/TO), com fulcro no art. 71, inciso IX, da Constituição Federal e no art. 45 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 276 do Regimento Interno do TCU, que, na hipótese de celebração de novos termos aditivos ao Contrato 117/2004:

i) sejam adotados os preços de referência apontados neste relatório, visando a não concretização do dano ao erário;

ii) sejam enviadas cópias dos acordos ao Tribunal de Contas da União no prazo de 5 dias após a assinatura de cada acordo.

(...)

2.3. Alerta a Órgão/Entidade:

2.3.1. Alertar à Secretaria dos Recursos Hídricos do Estado do Tocantins (SRHMA/TO), quanto à seguinte constatação referente ao Contrato nº 045/2005:

i) contratação de alguns itens com elevado sobrepreço, o que pode, no caso de alterações contratuais, por em risco o equilíbrio econômico-financeiro inicialmente pactuado, em conformidade com o § 6º do art. 112 da Lei 12.017/2009".

11. No anexo ao relatório da Secob-1 no TC-008.688/2010-9 aquela unidade especializada fez constar as seguintes tabelas atinentes à execução do contrato 117/2004 (fls. 164/172 daqueles autos):

Tabela 3 - Cálculo do sobrepreço inicial no Contrato nº 117/2004: comparação de preços totais dos serviços da Curva ABC da planilha original contratada com os preços de referência

Item	DISCRIMINAÇÃO	UNID	QUANT. ORIGINAL	PREÇO UNIT. (PI) CONTRATO (em R$)	PREÇO UNIT. REFERÊNCIA (em R$)	PREÇO TOTAL (PI) CONTRATO (em R$)	PREÇO TOTAL REFERÊNCIA (em R$)	SOBREPREÇO	
								R$	%
01.06.003	Concreto compactado com rolo - CCR	m³	81.200,00	177,81	141,14	14.438.172,00	11.460.331,69	2.977.840,31	25,98%
01.06.001	Concreto estrutural, fck = 20 MPa	m³	13.364,00	297,75	277,85	3.979.131,00	3.713.191,87	265.939,13	7,16%
01.06.007	Armaduras para concreto armado CA-50	kg	524.120,00	3,49	6,24	1.829.178,80	3.270.394,09	(1.441.215,29)	-44,07%
01.03.003	Escavação mecânica em material de 3ª categoria	m³	61.800,00	33,93	29,39	1.369.488,00	1.816.302,00	498.787,80	27,46%
01.03.007	Carga, transporte e descarga de material de 3ª categoria, com	m³	80.340,00			945.601,80			

	DMT <=1,0km								
01.06.005	Formas planas	m²	25.755,00	31,25	32,04	804.843,75	825.149,57	(20.305,82)	-2,46%
VALOR TOTAL DA AMOSTRA (R$)						23.366.415,35	21.085.369,22	2.281.046,13	10,82%

OBSERVAÇÕES:
1) A amostra dos serviços com os quantitativos da planilha contratada, a qual gera um valor total de R$23.366.415,35, corresponde a 79,38% do valor total da planilha orçamentária do Contrato nº117/2004. O sobrepreço nessa amostra foi de R$2.281.046,13, simbolizando que os preços da curva ABC estão 10,82% maiores que os preços referenciais.
2) Na composição dos preços referenciais, utilizou-se um BDI de 32,68% e os custo do Sicro Norte, na data-base de dezembro de 2003. A metodologia de cálculo encontra-se anexa a este relatório.

Tabela 4 - Detalhamento do superfaturamento devido aos preços excessivos frente ao mercado, considerado até a 14º Medição

Discriminação	Sobrepreço	Percentual acumulado até a 14ª medição	Superfaturamento
Concreto compactado com rolo - CCR	R$ 2.977.840,31	100,00%	R$ 2.977.840,31
Concreto estrutural, fck = 20 MPa	R$ 265.939,13	30,70%	R$ 81.643,31
Armaduras para concreto armado	R$ (1.441.215,29)	45,50%	-R$ 655.752,96
Escavação mecânica em material de 3ª categoria Carga, transporte e descarga de material de 3ª categoria, com DMT <=1,0km	R$ 498.787,80	100,00%	R$ 498.787,80
Formas planas	R$ (20.305,82)	100,00%	-R$ 20.305,82
Total superfaturado			R$ 2.882.212,65

Tabela 5 – Resumo dos valores relacionados ao Contrato nº 117/2004	
Superfaturamento devido a preços excessivos frente ao mercado	R$ 2.882.212,65
Superfaturamento devido a reajuste inadequado	R$ 2.901.902,88
Superfaturamento total até a 14ª medição	R$ 5.784.115,53
Sobrepreço após aditivo	R$ 5.204.536,31
Risco ao Erário (sobrepreço) + prejuízo materializado (superfaturado)	R$ 10.988.651,84
Saldo (contrato original + possível aditivo)	R$ 18.111.950,71

12. Além disso, a Secob-1 trouxe naqueles autos a seguinte tabela com os preços de referência atinentes ao contrato 045/2005 (fl. 168 do TC-008.688/2010-9):

DISCRIMINAÇÃO	NÍVEL FUNC	UNID	QTDE	P.U. Cont.	P. TOTAL Cont.	P.U. Ref.	P.U. Ref TOTAL	Dif. Preço Cont. e Ref.
Técnico de Nível Superior - engº coordenador geral	P0	mês	30	R$ 20.757,09	R$ 622.712,70	R$ 17.755,07	R$ 532.651,97	-R$ 90.060,73
Técnico de Nível Superior - engº civil sênior (engº residente)	P1	mês	30	R$ 20.757,09	R$ 622.712,70	R$ 16.078,18	R$ 482.345,26	-R$ 140.367,44
Técnico de Nível Superior - engº civil pleno (engº campo)	P2	mês	26	R$ 10.363,00	R$ 269.438,00	R$ 14.401,31	R$ 374.434,07	R$ 104.996,07
Técnico de Nível Superior - engº ambiental médio	P3	mês	26	R$ 7.254,10	R$ 188.606,60	R$ 11.540,22	R$ 300.045,71	R$ 111.439,11
Técnico de Nível Médio - Sênior (topógrafo)	T0	mês	28	R$ 6.217,80	R$ 174.098,40	R$ 6.707,46	R$ 187.808,87	R$ 13.710,47
Aluguel de veículo utilitário kombi (topógrafo / técnicos sênior)	-	mês	28	R$ 5.296,77	R$ 148.309,56	R$ 4.407,18	R$ 123.401,01	-R$ 24.908,55
Aluguel de veículo-engº civil sênior (residente) / administração	-	mês	30	R$ 4.576,94	R$ 137.308,20	R$ 3.099,05	R$ 92.971,41	-R$ 44.336,79
Técnico de Nível Médio - Sênior (laboratorista p/ concreto)	T0	mês	20	R$ 6.217,80	R$ 124.356,00	R$ 6.707,46	R$ 134.149,19	R$ 9.793,19

DISCRIMINAÇÃO	NÍVEL FUNC	UNID	QTDE	P.U. Cont.	P. TOTAL Cont.	P.U. Ref.	P.U. Ref TOTAL	Dif. Preço Cont. e Ref.
Técnico de Nível Médio - Sênior (laboratorista)	T0	Mês	20	R$ 6.217,80	R$ 124.356,00	R$ 6.707,46	R$ 134.149,19	R$ 9.793,19
Aluguel de veículo-engº´s campo civil/ambiental	-	mês	26	R$ 4.576,94	R$ 119.000,44	R$ 3.099,05	R$ 80.575,23	-R$ 38.425,21
Técnico de Nível Médio - Sênior (laboratorista p/ solos)	T0	Mês	18	R$ 6.217,80	R$ 111.920,40	R$ 6.707,46	R$ 120.734,27	R$ 8.813,87
Operário/servente	A4	mês	100	R$ 1.088,12	R$ 108.812,00	R$ 1.222,06	R$ 122.205,71	R$ 13.393,71
Técnico de Nível Superior - Sênior	P1	mês	5	R$ 20.757,09	R$ 103.785,45	R$ 16.078,18	R$ 80.390,88	-R$ 23.394,57
Técnico de Nível Superior - Coordenador	P0	mês	4	R$ 20.757,09	R$ 83.028,36	R$ 17.755,07	R$ 71.020,26	-R$ 12.008,10
Técnico de Nível Superior - Coordenador	P0	mês	4	R$ 20.757,09	R$ 83.028,36	R$ 17.755,07	R$ 71.020,26	-R$ 12.008,10
Técnico de Nível Superior - Sênior	P1	mês	4	R$ 20.757,09	R$ 83.028,36	R$ 16.078,18	R$ 64.312,70	-R$ 18.715,66
Administrativo Sênior (chefe de escritório)	A0	mês	28	R$ 2.901,64	R$ 81.245,92	R$ 3.945,56	R$ 110.475,81	R$ 29.229,89
Técnico de Nível Superior - Pleno	P2	mês	7	R$ 10.363,00	R$ 72.541,00	R$ 14.401,31	R$ 100.809,17	R$ 28.268,17
Técnico de Nível Médio - Médio (cadista)	T2	mês	26	R$ 2.020,79	R$ 52.540,54	R$ 3.945,56	R$ 102.584,68	R$ 50.044,14
Técnico de Nível Superior - Pleno	P2	mês	5	R$ 10.363,00	R$ 51.815,00	R$ 14.401,31	R$ 72.006,55	R$ 20.191,55
Técnico de Nível Médio - Sênior	T0	mês	8	R$ 6.217,80	R$ 49.742,40	R$ 6.707,46	R$ 53.659,68	R$ 3.917,28
Conjunto de equipamentos de topografia (Estação total)	-	mês	28	R$ 1.719,05	R$ 48.133,40	R$ 1.025,01	R$ 28.700,22	-R$ 19.433,18
Consultor para obra	C	Mês	2	R$ 20.765,81	R$ 41.531,62	R$ 23.622,80	R$ 47.245,60	R$ 5.713,98
Técnico de Nível Superior - Júnior	P4	mês	6	R$ 6.535,32	R$ 39.211,92	R$ 8.680,24	R$ 52.081,45	R$ 12.869,53
Motorista	A3	mês	28	R$ 1.388,64	R$ 38.881,92	R$ 1.775,50	R$ 49.714,11	R$ 10.832,19
Administrativo Médio (secretária)	A2	mês	26	R$ 1.399,01	R$ 36.374,26	R$ 1.775,50	R$ 46.163,11	R$ 9.788,85
Administrativo Médio (digitador)	A2	mês	26	R$ 1.399,01	R$ 36.374,26	R$ 1.775,50	R$ 46.163,11	R$ 9.788,85
Técnico de Nível Superior - Júnior	P4	mês	5	R$ 6.535,32	R$ 32.676,60	R$ 8.680,24	R$ 43.401,21	R$ 10.724,61
Aluguel de residência para engenheiros	-	mês	30	R$ 1.060,90	R$ 31.827,00	R$ 1.194,35	R$ 35.830,61	R$ 4.003,61

Representação da amostra	87,21%
Valor contratado da amostra	R$ 3.717.397,37
Valor de referência da amostra	R$ 3.766.187,48

É o relatório.

PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

Trata-se de relatório de levantamento de auditoria realizada no âmbito do Fiscobras/2009 por equipe da Secex/TO nas obras de construção da Barragem do Rio Arraias, em Arraias/TO, referente ao Programa de Trabalho 18.544.0515.7I59.0010.

2. Este Tribunal, mediante Acórdão 2.830/2009-Plenário, suspendeu cautelarmente a transferência de valores no âmbito do Convênio 113/2007, firmado entre o Ministério da Integração Nacional e o Governo do Estado do Tocantins, bem como suspendeu os pagamentos com recursos federais no âmbito dos seguintes contratos celebrados pela Secretaria dos Recursos Hídricos do Estado do Tocantins - SRHMA/TO:

a) Contrato 117/2004, firmado com a empresa Egesa Engenharia S.A., no valor original de R$ 29.435.539,61, visando a construção da Barragem do Rio Arraias – Eixo 16, com fornecimento e montagem dos equipamentos hidromecânicos e elétricos, de acordo com o Programa de Perenização das Águas do rio Tocantins (Propertins), no município de Arraias/TO; e

b) Contrato 045/2005, firmado com o consórcio formado pelas empresas Magna Engenharia Ltda. e Engeplus Engenharia e Consultoria Ltda., no valor original de R$ 4.263.992,00, visando a elaboração de Projeto Executivo, dos Projetos Básicos Ambientais (PBAs), bem como o gerenciamento, assessoria técnica, supervisão e fiscalização das obras da Barragem do rio Arraias/TO.

3. Em relação ao Contrato 117/2004, além das ocorrências atinentes ao projeto básico deficiente e à inexistência de critérios de aceitabilidade de preços unitários e global na licitação que o antecedeu, foram apontados os seguintes indícios de danos aos cofres públicos:

a) sobrepreço nos custos unitários dos serviços contratados;

b) sobrepreço decorrente de BDI excessivo;

c) superfaturamento decorrente de reajustamento irregular; e

d) superfaturamento decorrente de pagamento por serviço não executado.

4. Conforme os indícios apurados, destacados na Proposta de Deliberação que fundamentou o Acórdão 2.830/2009-Plenário, as ocorrências constantes das alíneas "a" e "b" supra importavam em um sobrepreço de R$ 7.185.328,83 (31,72% sobre o valor de referência). O reajuste irregular de preços (alínea "c"), considerando apenas seu impacto sobre o item Concreto Compactado a Rolo – CCR, era responsável por um superfaturamento de R$ 2.412.474,61. A ocorrência da alínea "d", de pequena materialidade em relação ao valor total contratado, ocasionava um prejuízo aproximado de R$ 137.000,00.

5. No que tange ao contrato 045/2005, a medida cautelar foi adotada principalmente em razão das falhas na licitação que antecedeu à contratação (ausência de parcelamento do objeto, restrição à competitividade, que culminou com a apresentação de apenas uma proposta de preços, e a ausência da composição dos custos unitários do objeto a ser contratado, seja no orçamento do certame seja no corpo da única proposta apresentada) e da existência de análise no âmbito da própria SRHMA/TO apontando possível sobrepreço em preços unitários. Além disso, após diligências realizadas pela Secex/TO à SRHMA/TO e ao consórcio contratado, o Tribunal não logrou obter a composição dos custos unitários dos serviços em questão.

6. Naquela deliberação o Tribunal determinou a remessa dos autos à Secob-1, para aprofundamento da análise sobre as ocorrências detectadas na obra.

7. Dois agravos foram interpostos contra as medidas cautelares constantes do Acórdão 2.830/2009-Plenário. A Presidência desta Corte, seguindo proposta do Relator, decidiu, *ad referendum* do Plenário, pelo conhecimento e não provimento do recurso interposto pela empresa Egesa Engenharia S.A. O agravo interposto pela SRHMA/TO, que buscava, mediante argumentos de ordem técnica, afastar os indícios apontados pela Secex/TO, foi encaminhado para análise da Secob-1.

8. Conforme registrado no relatório precedente, a Secob-1, após emitir seu parecer nestes autos sobre os argumentos constantes do agravo da SRHMA/TO e sobre o mérito das ocorrências em apuração, realizou trabalho de auditoria no âmbito do Fiscobras 2010, constante do TC-008.688/2010-9, também incluído na presente sessão do Plenário, oportunidade em que visitou a obra em questão. Considerando algumas particularidades detectadas nessa última fiscalização, a Secob-1 propôs, naquele processo, algumas alterações no encaminhamento constante dos presentes autos (ver transcrição constante do item 9 do relatório precedente).

9. De antemão registro minha concordância com a análise realizada pela Secob-1 neste processo, com as alterações decorrentes da análise constante do TC-008.688/2010-9, pelo que a incorporo às minhas razões de decidir. Todavia, como a seguir exposto, divirjo de parte do encaminhamento proposto por aquela unidade técnica especializada.

I

Contrato 045/2005

10. No que tange ao contrato firmado com o consórcio formado pelas empresas Magna Engenharia Ltda. e Engeplus Engenharia e Consultoria Ltda. visando a elaboração de Projeto

Executivo, dos Projetos Básicos Ambientais (PBAs), bem como o gerenciamento, assessoria técnica, supervisão e fiscalização das obras da Barragem do rio Arraias/TO (contrato 045/2005), a Secob-1 realizou uma análise dos preços unitários constantes na planilha contratada, utilizando a metodologia da curva ABC, com a abrangência de 29 itens, correspondentes a 87% do valor da avença. Após esse trabalho, aquela unidade técnica especializada concluiu que o valor global do contrato encontra-se equivalente ao preço referencial.

11. Entretanto, a Secob-1 assevera haver no contrato custos unitários com sobrepreço de até 20%, conforme tabela 8 transcrita no item 8 do relatório precedente. Em tabela constante do TC-008.688/2010-9, transcrita no item 12 do relatório que fundamenta a presente deliberação, a Secob-1 detalhou as divergências detectadas entre os valores do contrato 045/2005 e os preços de referência.

12. Diante desse quadro, a Secob-1 entende não haver razão para a manutenção da medida cautelar de suspensão da execução do contrato 045/2005, mas propõe seja emitido alerta à SRHMA/TO para que, em caso de eventuais alterações contratuais, observe como limites os preços de referência. Registro que, em relação ao contrato 045/2005, a Secob-1 não alterou, no TC-008.688/2010-9, o mérito de sua análise constante destes autos, fazendo apenas alguns ajustes de forma em sua proposta.

13. Apesar de concordar com a análise da Secob-1, observo que parte do objeto do contrato 045/2005 é acessório à obra objeto do contrato 117/2004. Não há sentido em prosseguir com a supervisão da obra se ela estiver paralisada por conta das ocorrências atinentes ao contrato de execução. Assim, além do alerta sugerido pela Secob-1, o qual deve ser expedido sob a forma de determinação, proponho que a retomada da execução do contrato 045/2005 fique condicionada ao saneamento das ocorrências atinentes ao contrato de execução da obra (contrato 117/2004).

II
Contrato 117/2004
Custos Unitários e BDI

14. Em relação ao contrato 117/2004, firmado com a empresa Egesa Engenharia S.A. visando a construção da Barragem do Rio Arraias – Eixo 16, com fornecimento e montagem dos equipamentos hidromecânicos e elétricos, observo que o projeto executivo da obra previu alterações substanciais no objeto contratado, com o condão de elevar o valor da avença de R$ 29.435.539,61 para R$ 40.300.004,28 (acréscimo de 36,90%).

15. Essas alterações comprovam as deficiências existentes no projeto básico da obra, conforme já suscitado pelo Tribunal quando da prolação do Acórdão 2.830/2009-Plenário, e, considerando o acréscimo previsto no quantitativo de itens com sobrepreço e a redução no quantitativo de itens com custo compatível ou inferior aos preços de referência, agravam o sobrepreço detectado no contrato.

16. Observo que, conforme fls. 2/4 do anexo 2 do TC-008.688/2010-9, já houve, em 25/11/2009, a assinatura do 1º Termo Aditivo do contrato 117/2004, elevando o valor contratado em R$ 4.732.261,12 (totalizando, assim, R$ 34.167.800,73). Entretanto, conforme análise da Secob-1 sobre as planilhas constantes do projeto executivo encaminhado ao Tribunal, os serviços já executados, somados àqueles necessários à conclusão da obra totalizam, considerando os valores contratados, R$ 40.300.004,28.

17. Registro que, mesmo se houvesse a superveniência de novos estudos sobre os serviços necessários à conclusão da obra, este fato não alteraria o mérito sobre as ocorrências atinentes aos serviços já executados e sobre a necessidade de haver, para o prosseguimento do ajuste, uma repactuação contemplando a adequação nos custos contratados e nos índices de reajustes de preços aplicados na avença, conforme se verá a seguir.

18. A Secob-1, após analisar as características da obra, entendeu ser razoável, para o cálculo do preço justo, utilizar o BDI previsto no Sicro 2 à época, 32,68%. A unidade especializada, considerando que o eventual sobrepreço é obtido não isoladamente, mas a partir do conjunto formado

pelo BDI e pelos custos diretos, defende que o BDI previsto no Sicro 2 é adequado para formar, com os preços unitários de referência, o valor de mercado para a execução da obra em questão.

19. Lembro que o contrato 117/2004 trouxe um BDI de 40% e que a Secex/TO defendeu o percentual de 30,38%, considerando como paradigma a obra de construção da barragem do rio Manoel Alves (objeto do Acórdão 2.029/2008-Plenário), executada entre os municípios de Dianópolis e Porto Alegre do Tocantins, situados na mesma microrregião geográfica que o município de Arraias/TO.

20. A despeito de a Secob não haver entrado no mérito da composição do BDI, entendo necessário fazer algumas considerações, tendo em vista que o item "administração local" foi cotado como custo indireto (18,35%) e que, se implementadas todas as alterações previstas no projeto executivo, a planilha de custos diretos sofrerá um acréscimo de 36,90%, importando em uma indevida majoração na remuneração referente ao mencionado item.

21. A Secex/TO, para o cálculo do BDI, adotou percentual de 6,83% para o item "administração local". Além disso reduziu o percentual atinente ao item "PIS/Cofins" de 4,65% para os 3,65% previstos no Manual de Custos Rodoviários. Reproduzo a seguir trecho do parecer utilizado como paradigma pela Secex/TO, peça elaborada pela Secob e em parte transcrita no item 6 do Voto condutor do Acórdão 2.029/2008-Plenário:

"II.1.ii Análise do BDI aplicado ao Contrato 92/2001

(...)

21. Nos tópicos seguintes, apresentam-se as análises feitas nesta ocasião sobre o BDI aplicado ao contrato em questão.

Administração da Obra

22. Inicialmente, vale comentar que despesas relativas à administração local de obras, pelo fato de poderem ser quantificadas e discriminadas por meio de simples contabilização de seus componentes, devem constar na planilha orçamentária da respectiva obra como custo direto. A mesma afirmativa pode ser realizada para despesas de mobilização/desmobilização e de instalação e manutenção de canteiro. Essa prática visa à maior transparência na elaboração do orçamento da obra, o que vem sendo recomendado por este Tribunal em suas fiscalizações, como o próprio Acórdão 325/2007-TCU-Plenário aponta.

23. Entretanto, o orçamento base elaborado pelo órgão estadual responsável pelo projeto básico não alocou os gastos relativos à administração local da obra na respectiva planilha orçamentária. Dessa forma, o orçamento proposto pela empresa vencedora do certame destinado à construção da barragem no rio Manoel Alves também não o fez, alocando os recursos necessários à administração local da obra na composição do BDI praticado no Contrato 92/2001.

24. Tendo em vista que o tipo de obra objeto do contrato em comento é primordialmente realizado por serviços constantes do Sistema de Custos Rodoviários – Sicro, a análise dessa rubrica constante do BDI foi realizada sob a égide de seu manual. Também por considerarmos que, neste aspecto, o Sicro é metodologicamente superior aos outros sistemas referenciais de preços, a análise dos custos inseridos no BDI a título de Administração da Obra pautou-se no que aponta o seu manual.

25. De acordo com o Manual de Custos Rodoviários, Dnit 2003, estão considerados no preço de venda de uma obra, além do custo direto dos serviços, o custo de administração local, mobilização/desmobilização e canteiro/acampamento, entre outros. Como pode ser verificado na planilha orçamentária do Contrato 92/2001 (fls. 89 a 93 do anexo 2), dos três itens citados, somente a Administração local da obra não foi considerada na mesma. Dessa forma, a fim de se verificar o percentual praticado, esta instrução utilizou as taxas preconizadas pelo referido Manual de Custos Rodoviários.

26. A Administração da obra ou Administração local representa aqueles custos que não estão relacionados diretamente à execução dos serviços de engenharia, mas são necessários para o correto funcionamento e andamento da obra em questão. De acordo com o Manual, a Administração local inclui itens como Custo da Estrutura Organizacional (pessoal), Seguros e Garantias de Obrigações

Contratuais e Despesas Diversas. Ainda de acordo com o Manual, a Administração local engloba as seguintes atividades básicas:

- chefia da obra;
- administração do contrato;
- engenharia e planejamento;
- segurança do trabalho;
- produção;
- manutenção de equipamento;
- gestão de materiais;
- gestão de recursos humanos e
- administração da obra.

27. Seguros e Garantias de Obrigações Contratuais variam de acordo com as exigências contidas nos editais de licitação. Finalmente, as Despesas Diversas citadas no Manual incluem uma série de despesas, tais como:

- veículos leves para transporte de pessoal, combustível e manutenção;
- energia elétrica para iluminação pública e domiciliar;
- cópias xerográficas e heliográficas;
- telefonemas;
- telex;
- fotografias;
- fax;
- material de escritório;
- medicamentos;
- consultoria externa;
- aluguéis;
- segurança: polícia e vigilância e
- seguro saúde

28. De acordo com o Manual, a execução de todas essas atividades é normalmente atendida com o montante de 2,5% do Custo Direto dos serviços necessários à execução da obra.

29. Além desses quesitos, o Manual ainda cita, nos custos adicionais à mão-de-obra, os Equipamentos de Proteção Individual (EPIs), transporte, alimentação e ferramentas manuais. De acordo com as composições de custo unitário dos serviços de engenharia apresentadas tanto pelo Sicro quanto pela construtora contratada, CMT Engenharia, os custos referentes às ferramentas manuais já estão incluídos nas respectivas composições como custo adicional à mão-de-obra. Assim, esse quesito não foi aqui considerado [é de 5%, conforme Manual, fl. 38].

30. O Manual do Sicro aponta o percentual de 1,12% sobre o custo da mão-de-obra para os EPIs, 4,79% para o transporte e 9,6% para a alimentação. A mão-de-obra necessária à realização dos serviços cotados representa 28% de seu preço total, conforme os cálculos realizados para levantar a participação do custo da mão-de-obra direta na execução dos serviços objeto do contrato (fl. 336 do anexo 2, volume 1),.

31. Assim, quando comparados ao Custo Direto dos serviços da obra em questão, considerou-se o percentual de 0,31% para os EPIs (1,12% x 0,28), 1,34% para o transporte de funcionários (4,79% x 0,28) e 2,68% (9,6 x 0,28) para a alimentação no canteiro de obras. Considerou-se que, nos custos destinados aos equipamentos nas composições de preços unitários, 30% deles são destinados à mão-de-obra necessária à operação dos mesmos.

32. Dessa forma, o percentual levantado nesta instrução para a Administração da obra constante do BDI do Contrato 92/2001 pode ser resumido de acordo com a Tabela 1, alcançando o percentual de 6,83% sobre o Custo Direto da obra em comento.

33. A equipe de auditoria, à época da fiscalização Nº 104/2007, apontou como um valor mais adequado para a rubrica em questão (Administração da obra) a taxa de 10%, contra a taxa praticada de 13,76%. Entretanto, conforme os cálculos apontados, esta instrução indica o percentual de 6,83% para a rubrica Administração da obra, inserida na composição do BDI praticado no contrato.

Tabela 1: **Percentual levantado nesta instrução para a Administração da obra constante do BDI do Contrato 92/2001**

Item	% sobre a mão-de-obra	% sobre o Custo Direto da obra
Administração local		2,50
EPI	1,12	0,31
Transporte	4,79	1,34
Alimentação	9,60	2,68
TOTAL destinado à Administração da obra		**6,83 %**

(...)" (grifei).

22. Como visto, a Secob, ao considerar as circunstâncias daquele caso, acrescentou ao percentual padrão de 2,5% para o item "administração local" os custos adicionais à mão-de-obra (à exceção daquele atinente às "ferramentas manuais"), nos percentuais de 0,31% ("equipamentos de proteção individual"), 1,34% ("transporte") e 2,68% ("alimentação"). Esse cálculo teve como base o fato de a mão-de-obra representar 28% do custo daquela obra.

23. Para o presente caso, considerando não haver uma análise sobre o custo adicional à mão-de-obra atinente às "ferramentas manuais", entendo por bem acrescentá-lo na composição do BDI. Esse item é cotado no Manual de Custos Rodoviários ao percentual de 5% sobre a mão-de-obra, representando aqui 1,4% da obra (5% vezes 0,28). Assim, o total destinado ao item "administração local" sobe para 8,23% (6,83% + 1,4%). Aplicando esse percentual na fórmula de cálculo do BDI alcançamos o percentual de 32,01%.

24. Observo que, apesar de não constarem das planilhas o percentual da representatividade da mão-de-obra em relação ao custo total da presente obra, entendo possa também ser utilizado o percentual de 28% aplicado na obra da barragem do rio Manoel Alves. Considerando que as duas obras tem natureza semelhante, não deve haver variação significativa desse percentual.

25. Apesar de entender adequado o paradigma utilizado pela Secex/TO, com o acréscimo indicado no item 23 acima, que resulta em um BDI de 32,01%, opto, de forma conservadora, por utilizar para o cálculo do sobrepreço na presente obra o BDI apresentado pela Secob-1, de 32,68%.

26. Entretanto, considerando a profunda alteração nos serviços necessários à conclusão da obra, será necessário, para o saneamento do contrato 117/2004, extrair o item administração local do BDI (utilizando-se para esse cálculo o percentual de 8,23% sobre o custos iniciais do contrato) e transportá-lo para a planilha de custos diretos.

27. Observo que careceu de análise da Secob-1, tanto nestes autos, como no âmbito do TC-008.688/2010-9, a ocorrência atinente à aplicação do BDI de 40% sobre os custos de aquisição de equipamentos, com um possível sobrepreço de R$ 276 mil, conforme sugerido pela Secex/TO. Proponho que, mesmo considerando os ajustes contratuais colocados à apreciação do Colegiado nesta ocasião, seja determinado à Secob-1 que promova a análise dessa ocorrência, para subsidiar novas correções contratuais em uma próxima deliberação acerca do ajuste em questão.

28. Com relação aos custos unitários contratados, a Secex/TO utilizou como referência "as tabelas referentes ao Centro-Oeste e a tabela da CODEVASF, adaptando-se às especificidades da obra, da forma mais conservadora possível" (grifei). Assim, após analisar um conjunto de itens que representava 78,38% do valor do contrato, detectou um sobrepreço de R$ 7.185.328,83 (considerando um BDI de 30,38%), correspondente a 31,72% do valor de referência do objeto inicialmente

contratado, conforme destacado no relatório e na proposta de deliberação que fundamentaram o Acórdão 2.830/2009-Plenário.

29. A Secob-1, nos trabalhos desenvolvidos neste processo, comparou os atuais custos de referência para os estados de Tocantins, Goiás e Pará e considerou razoável a utilização do Sicro/Centro-Oeste para a presente obra. Ressaltou que a barragem esta localizada na região sul de Tocantins, a aproximadamente 420 km de Brasília/DF, e que o estado do Tocantins está muito mais integrado ao restante do país do que os demais estados da região norte. Destacou, ainda, que os custos de aquisição de equipamentos e insumos na região norte são encarecidos por considerar a ocorrência, em parte, de transporte fluvial desses materiais, o que não seria o caso da obra em comento.

30. A despeito disso, a Secob-1, "a fim de elidir qualquer receio acerca da existência de prejuízo para a contratada", optou por acolher em parte as alegações apresentadas e realizou "de forma conservadora, (...) um exame do preço contratado em face aos preços de mercado, utilizando como referência o Sicro 2, adotando-se as tabelas referentes à Região Norte, data base dezembro 2003" (grifei). Ainda assim, analisando uma amostra de 79% do valor contratado, a Secob-1 detectou um sobrepreço de R$ 2.911.078,85 no custo do objeto inicialmente contratado (considerando um BDI de 32,68%).

31. Por fim, em trabalho constante do TC-008.688/2010-9 (Fiscobras 2010), a Secob-1 visitou a obra e, diante do quadro detectado, reviu os preços referenciais adotados no cálculo do sobrepreço, conforme parecer transcrito em parte no item 9 do relatório precedente:

"Em visita à obra durante a auditoria realizada, foram identificadas novas circunstâncias e informações que poderiam impactar na estimativa dos preços referenciais, sobretudo, com relação às peculiaridades dos serviços, como as distâncias de transporte, localização de jazidas e bota-foras, dificuldades de acesso e outras características apresentadas na metodologia em anexo".

32. Mesmo diante desse novo ajuste, aquela unidade técnica especializada detectou um sobrepreço de R$ 2.281.046,13 no custo do objeto inicialmente contratado (considerando um BDI de 32,68%). Tomando por base a parcela já executada da obra, onde se observou a conclusão de itens com preços acima de mercado e a baixa execução de itens com preços abaixo do mercado, o sobrepreço sobe para R$ 2.882.212,65, conforme tabelas 3 e 4 inseridas no item 11 do relatório precedente.

33. Considerando as sensíveis alterações necessárias à conclusão do objeto contratado, constantes do projeto executivo elaborado para a obra, com modificação nos quantitativos dos itens, onde a unidade técnica detectou o denominado "jogo de planilha", a aplicação dos preços de referência adotados pela Secob-1 aumenta o sobrepreço total para R$ 5.204.536,31 (tabela 2 inserida na instrução transcrita no item 9 do relatório precedente), que representa 18,63% sobre o preço de referência dos itens constantes da amostra e 14,83% do custo total da obra.

34. Entendo não haver margem de discussão para o sobrepreço acima indicado. A meu ver seria muito razoável a aplicação do BDI e dos custos unitários defendidos pela Secex/TO, que já havia sido conservadora em seus cálculos. Observe-se que a Secob-1 defendeu um BDI próximo ao adotado por aquela unidade regional e considerou razoável a utilização dos preços de referência atinentes à região centro-oeste.

35. Assim, a despeito de, em alguns julgados, o Tribunal acolher, excepcionalmente, contratos com sobrepreço, quando não ultrapassados determinados limites percentuais, vislumbro que no presente caso todas as concessões já foram feitas no cálculo do sobrepreço, devendo os valores apurados pela Secob-1 ser objeto de glosas no contrato 117/2004, o qual somente poderá prosseguir se sofrer repactuação de seus custos.

III
Contrato 117/2004
Índice de Reajuste

36. Além de os preços contratados estarem acima do valor de mercado, alguns itens de peso no contrato 117/2004 vem sendo reajustados com base em índice aplicável a obras portuárias (48,78% para o item Concreto Compactado a Rolo – CCR). A Secex/TO defendeu a utilização do índice atinente a obras hidrelétricas (32,07% para o mesmo item).

37. Considerando que o edital da licitação e o contrato 117/2004 não determinaram o índice de reajuste a ser utilizado na avença, cabia à Administração, em atenção aos termos contratuais, onde houve a previsão da aplicação de "índices próprios", e ao disposto no art. 40, inciso XI, da Lei 8.666/1993, buscar, entre os indicadores disponíveis, aquele mais específico para a obra em questão, observando, nesta tarefa, o dever do gestor de defender o interesse público.

38. Conforme análise da Secob-1, a barragem do rio Arraias, além de visar o acúmulo de água, também tem o objetivo de gerar energia elétrica. Dessa forma, em consonância com a Secex/TO e com a Secob-1, entendo que a barragem em análise pode ser enquadrada como uma obra hidrelétrica e não tem características que a assemelhem a uma obra portuária.

39. Assim, não há justificativa para os gestores, em prejuízo ao interesse público, terem optado pela utilização de índices de reajustes atinentes a obras portuárias, mais onerosos aos contrato do que aqueles referentes a obras hidrelétricas.

40. Para afastar qualquer dúvida, a Secob-1 comparou os preços referenciais do item Concreto Compactado a Rolo – CCR em dezembro/2003 (R$ 134,47) e janeiro/2009 (R$ 178,16), detectando uma variação de 32,48%, muito próxima ao índice de reajuste atinente às obras hidrelétricas, defendido pelas unidades técnicas.

41. A aplicação indevida de índices de reajuste inadequados ocasionou, até a 14ª medição, pagamentos com um superfaturamento de R$ 2.896.014,20, conforme tabela 5 transcrita no item 8 do relatório precedente. Essa irregularidade não sofreu nova análise da Secob-1 no âmbito do TC-008.688/2010-9 (houve apenas um equívoco naqueles autos, onde essa ocorrência foi registrada com o valor de R$ 2.901.902,88). O valor apurado acima representa um superfaturamento de 47,91% sobre o reajuste efetivamente devido nas faturas já pagas à empresa contratada.

42. Dessa forma, para seu saneamento, o contrato 117/2004 deve ser repactuado, de forma a prever a aplicação de índices de reajustes adequados. Além disso, com relação aos reajustes irregulares já pagos à empresa contratada, devem ser glosados nas próximas faturas.

43. Observo que, no relatório de auditoria da Secob-1, há apenas a indicação do índice de reajuste adequado para o item "Concreto Compactado a Rolo – CCR" (32,07%). Com relação aos demais itens atinentes a essa ocorrência (Concreto estrutural, fck = 20 MPa; Concreto 2º estágio, fck = 15 MPa; Formas planas; Armaduras para concreto armado; e Vedajuntas PVC - 0-35), não constam do relatório de auditoria os correspondentes índices de reajuste referentes a obras hidrelétricas utilizados pela Secob-1 para o cálculo do superfaturamento constante da tabela 5, transcrita no item 8 do relatório precedente. Assim, para o cumprimento da repactuação contratual, deverá a Secob-1 informar à SRHMA/TO os índices adequados para os reajustes de preços desses itens.

IV
Contrato 117/2004
Pagamento Por Serviços Não Executados

44. Com relação ao possível superfaturamento decorrente do pagamento por serviços não executados, no valor aproximado de R$ 137 mil, a Secex/TO fez os seguintes registros:

"Tais itens se referem à remuneração devida à construtora, em decorrência de eventuais deslocamentos com o material escavado para Distâncias Médias de Transporte (DMT) superiores a 1 (um) quilômetro (fl. 190/398, anexo 5) .

A análise da planilha orçamentária permite concluir que, no momento da orçamentação, previu-se que todo o quantitativo escavado fosse depositado em bota-foras localizados a mais de 1 km (fl. 10, Anexo 1)

Contudo, na visita realizada ao local da obra, verificamos que o material escavado vem sendo depositado em bota-foras localizados em distâncias muito inferiores a 1 km, sendo o maior deles, localizado praticamente ao lado do local das escavações. A inexistência de bota-foras em distâncias superiores a 1 km fica bem evidenciada também mediante a leitura do diário de obras referentes aos meses de agosto e setembro de 2008 e até mesmo aqueles referentes aos meses de março e abril de 2009 (anexo VI, fls. 02 a 25)".

45. A Secob-1 não fez a análise dessa ocorrência nos presentes autos, conforme item 120 de seu parecer transcrito no item 7 do relatório precedente. Também não houve uma análise da matéria no âmbito do TC-008.688/2010-9 (Fiscobras 2010). Entretanto, naqueles autos a Secob-1 reviu os preços de referência considerando determinadas características da obra "como as distâncias de transporte, localização de jazidas e bota-foras, dificuldades de acesso e outras características (...)".

46. Assim, é possível que a situação detectada *in loco* pela Secob-1 possa trazer repercussões na ocorrência em questão. Dessa forma, proponho seja determinado à Secob-1 que promova análise sobre essa ocorrência, de forma a verificar a necessidade de novos ajustes no contrato 117/2004.

V
Contrato 117/2004
Conclusão

47. Conforme a 14ª medição e a planilha financeira da obra (fls. 485/486 e 656 do volume 2 do anexo 15), já foram pagos à empresa contratada R$ 31.128.602,65, sendo R$ 22.188.053,51 referentes ao valor principal (75,37% do contrato inicial, ou 55,05% do custo do empreendimento com as alterações previstas no projeto executivo), e R$ 8.940.549,14 a título de reajustes contratuais.

48. Em relação à parcela já executada da obra, as ocorrências detectadas representam um prejuízo de R$ 5.778.226,85 (R$ 2.882.212,65 atinentes aos custos unitários e ao BDI acima dos valores de referência e R$ 2.896.014,20 referentes a reajustes inadequados).

49. Para o saneamento do contrato 117/2004 faz-se necessário que esse valor seja descontado nas próximas faturas. Caso não haja acordo com a empresa contratada e ocorra a rescisão do contrato 117/2004, este valor deverá ser objeto de tomada de contas especial.

50. Além dessa medida, o contrato 117/2004 deverá ser repactuado, de forma a:

a) limitar os custos unitários diretos dos serviços pendentes de execução aos custos unitários de referência apurados pela Secob-1, conforme tabela 3 transcrita no item 11 do Relatório que fundamenta este Acórdão, reduzidos da parcela atinente ao BDI de 32,68%;

b) a partir do percentual utilizado pela Secob-1, 32,68%, retirar do BDI o item "administração local", no percentual de 8,23% sobre os custos dos serviços inicialmente contratados, transportando-o para a planilha de custos diretos;

c) após o cumprimento da medida constante da alínea anterior, recalcular o novo BDI a ser aplicado sobre os custos unitários diretos dos serviços necessários à conclusão da obra, os quais devem respeitar o limite indicado na alínea "a" supra; e

d) promover a adequação dos índices de reajuste de preços utilizados no contrato.

VI

Conclusão

51. Considerando que, para as propostas acima discriminadas, foram analisados argumentos lançados pela SRHMA/TO em seu agravo contra as medidas cautelares constantes do Acórdão 2.830/2009-Plenário, e tendo em vista que parte de seus argumentos foram acolhidos, resultando na redução do dano inicialmente apontado por este Tribunal, proponho que o agravo seja conhecido para, no mérito, ser considerado parcialmente procedente.

52 Com relação à proposta da Secob-1, com as alterações realizadas após a instrução do TC-008.688/2010-9 (transcritas nos itens 9 e 10 do relatório precedente), faço as seguintes considerações:

a) a medida atinente à manutenção dos efeitos da cautelar de suspensão de pagamentos no âmbito do contrato 117/2004 torna-se despicienda em razão da proposta de determinações para glosa de valores nas próximas faturas e de repactuação contratual, as quais serão condicionantes à continuidade da execução da avença;

b) como já mencionado, apesar do saneamento da ocorrência referente ao sobrepreço global no contrato 45/2005, faz-se necessário condicionar o prosseguimento daquele ajuste ao saneamento do contrato 117/2004, bem como, em caso de aditivos contratuais, limitar os custos unitários aos valores de referência;

c) na comunicação à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, deve ser registrado que as ocorrências até então detectadas representam um potencial dano ao erário de R$ 8.100.550,51 (sendo R$ 5.778.226,85 atinentes a valores já pagos à empresa contratada e R$ 2.322.323,66 atinente ao sobrepreço nos custos unitários e no BDI dos serviços ainda necessários à conclusão da obra); e

d) o valor descrito na alínea anterior difere daquele constante da proposta da Secob-1 (R$ 10.988.651,84) pelo fato de a unidade técnica haver considerado duas vezes o sobrepreço de R$ 2.882.212,65, referente à parcela de serviços já executados, bem como em razão do equívoco no acréscimo de R$ 5.888,68 no superfaturamento atinente à aplicação de reajustes de preço inadequados (a análise deste processo resultou no superfaturamento de R$ 2.896.014,20 e o cálculo final da Secob-1 no âmbito do TC-008.688/2010-9 utilizou a quantia de R$ 2.901.902,88).

Diante do exposto, manifesto-me por que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 4 de agosto de 2010.

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI
Relator

ACÓRDÃO Nº 1913/2010 – TCU – PLENÁRIO

1. Processo nº TC 008.875/2009-5 (com 3 volumes e 14 anexos com 35 volumes)
2. Grupo II – Classe I – Assunto: Agravo em Relatório de Levantamento de Auditoria
3. Interessados/Responsáveis:

3.1. Interessados: Secretaria dos Recursos Hídricos do Estado do Tocantins e Congresso Nacional.

3.2. Responsáveis: Amanda da Rosa Lena (CPF 877.301.971-20); Anizio Costa Pedreira (CPF 082.731.381-00); Claudio Manoel Barreto (CPF 183.166.897-15); Claudio Manoel Barreto Vieira (CPF 955.957.837-53); Elielma Oliveira Bezerra (CPF 007.886.961-73); Joao Reis Santana Filho (CPF 005.832.605-78); Jose Edmar Brito Miranda (CPF 011.030.161-72); Luiz Alberto Osório de Castro (CPF 167.098.450-87); Manoel José Pedreira (CPF 060.815.681-72); Egesa Engenharia S/A (CNPJ 17.186.461/0001-01); e Consórcio Magna/Engeplus (CNPJ 33.980.905/0001-24).

4. Unidade: Secretaria dos Recursos Hídricos do Estado do Tocantins (SRHMA/TO).

5. Relator: Auditor Augusto Sherman Cavalcanti.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade: Secob-1 e Secex-TO.

8. Advogado constituído nos autos: Marçal Justen Filho (OAB/PR 7.468); Cesar Augusto Guimarães Pereira (OAB/PR 18.662), Fernão Justen de Oliveira (OAB/PR 18.661); Eduardo Talamini (OAB/PR 19.920); André Guskow Cardoso (OAB/PR 27.074); Aline Lícia Klein (OAB/PR 29.615); Alexandre Wagner Nester (OAB/PR 24.510); Marçal Justen Neto (OAB/PR 35.912); Rafael Wallbach Schwind (OAB/PR 35.318); Felipe Scripes Wladeck (OAB/PR 38.054); Paulo Osternack Amaral (OAB/PR 38.234); Guilherme Fredherico Dias Reisdorfer (OAB/PR 42.475); Thalita Bizerril Duleba (OAB/PR 45.464); Diogo Albaneze Gomes Ribeiro (OAB/SP 272.428); Karlin Olbertz (OAB/PR 46.962); Mayara Ruski Augusto Sá (OAB/PR 49.049); Taciana Guimarães Meirelles (OAB/DF 28.541); William Romero (OAB/PR 51.663); e Dina Oliveira de Castro Alves (OAB/DF 17.343).

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos em que ora se examina agravo em relatório de levantamento de auditoria realizada no âmbito do Fiscobras/2009 nas obras de construção da Barragem do Rio Arraias, em Arraias/TO, referente ao Programa de Trabalho 18.544.0515.7I59.0010;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. conhecer do agravo interposto pela Secretaria dos Recursos Hídricos do Estado do Tocantins (SRHMA/TO) contra as medidas cautelares constantes do Acórdão 2.830/2009-Plenário, para, no mérito, conceder-lhe provimento parcial;

9.2. determinar à Secretaria dos Recursos Hídricos do Estado do Tocantins (SRHMA/TO), com fundamento no art. 71, incisos VI e IX, da Constituição Federal, e no art. 45 da Lei 8.443/92, que, no âmbito do contrato 117/2004, firmado com a empresa Egesa Engenharia S.A., adote as providências necessárias no sentido de:

9.2.1. promover o desconto dos seguintes valores nas próximas faturas:

9.2.1.1. R$ 2.882.212,65, atinentes ao sobrepreço detectado nos custos unitários e no BDI referentes aos serviços executados até a 14ª. medição;

9.2.1.2. R$ 2.896.014,20, atinentes a reajustes indevidos aplicados sobre os preços dos serviços executados até a 14ª. medição;

9.2.2. para a continuidade da execução dos serviços necessários à conclusão da obra, promover a repactuação do contrato 117/2004, de forma a:

9.2.2.1. limitar os custos unitários diretos dos serviços pendentes de execução aos custos unitários de referência apurados pela Secob-1, conforme tabela 3 transcrita no item 11 do Relatório que fundamenta este Acórdão, reduzidos da parcela atinente ao BDI de 32,68%;

9.2.2.2. a partir do percentual utilizado pela Secob-1, 32,68%, retirar do BDI o item "administração local", no percentual de 8,23% sobre os custos dos serviços inicialmente contratados, transportando-o para a planilha de custos diretos;

9.2.2.3. após o cumprimento da medida constante do item anterior, recalcular o novo BDI a ser aplicado sobre os custos unitários diretos dos serviços necessários à conclusão da obra, os quais devem respeitar o limite indicado no item 9.2.2.1 supra; e

9.2.2.4. adequar os índices de reajuste de preços utilizados no contrato, conforme percentuais de referência adotados pela Secob-1, os quais lhe serão informados por aquela unidade especializada, conforme item 9.5.1 abaixo;

9.2.3. informar ao Tribunal, no prazo de 45 dias, as medidas adotadas;

9.3. determinar à Secretaria dos Recursos Hídricos do Estado do Tocantins (SRHMA/TO) que, no âmbito do contrato 045/2005, firmado com o consórcio formado pelas empresas Magna Engenharia Ltda. e Engeplus Engenharia e Consultoria Ltda.:

9.3.1. somente prossiga com a execução contratual após o saneamento das ocorrências atinentes ao contrato 117/2004, conforme medidas constantes dos itens 9.2.1 e 9.2.2 supra;

9.3.2. no caso da retomada da execução contratual, adote como limite, em eventuais acréscimos de quantitativos decorrentes de aditivos contratuais, os preços de referência apontados pela Secob-1, conforme tabela transcrita no item 12 do Relatório que fundamenta este Acórdão;

9.4. determinar ao Ministério da Integração Nacional, com fundamento no art. 71, incisos VI e IX, da Constituição Federal, e no art. 45 da Lei 8.443/92, que não promova a liberação de recursos federais no âmbito do Convênio 113/2007 (Siafi 610857), firmado com o Governo do Estado de Tocantins, até que ocorra o saneamento do contrato 117/2004, conforme itens 9.2.1 e 9.2.2 deste Acórdão;

9.5. determinar à Secob-1 que:

9.5.1. informe à Secretaria dos Recursos Hídricos do Estado do Tocantins (SRHMA/TO) os índices de reajuste de preços utilizados como referência para o cálculo do superfaturamento constante da tabela 5 transcrita no item 8 do Relatório que fundamenta este Acórdão, os quais deverão ser utilizados por aquela unidade quando do pagamento dos serviços que porventura vierem a ser executados no âmbito do contrato 117/2004, conforme item 9.2.2.4 acima;

9.5.2. promova análise sobre a ocorrência atinente à aplicação do BDI de 40% sobre os custos de aquisição de equipamentos no âmbito do contrato 117/2004, bem como sobre a ocorrência atinente ao pagamento por serviços não prestados referentes aos deslocamentos de material escavado para distâncias superiores a 1 quilômetro, de forma a verificar a necessidade de novos ajustes contratuais;

9.5.3. acompanhe, neste processo, o cumprimento das medidas constantes do item 9.2 acima, submetendo os autos ao Relator no prazo de 60 dias;

9.6. comunicar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional que, em relação às obras de construção da Barragem do Rio Arraias – Eixo 16, em Arraias/TO, referente ao Programa de Trabalho 18.544.0515.7I59.0010:

9.6.1. os indícios de irregularidades graves que se enquadram no disposto no inciso IV do § 1º do art. 94 da Lei nº 12.017/2009 (LDO/2010), apontados no Contrato 117/2004, relativo aos serviços de execução da obra em questão, subsistem com potencial dano ao erário no valor de R$ 8.100.550,51 (sendo R$ 5.778.226,85 referentes à parcela já executada da obra, onde foram detectados sobrepreço e aplicação de reajustes indevidos de preços, e R$ 2.322.323,66 referentes a sobrepreço no custo dos serviços necessários à conclusão da obra);

9.6.2. o saneamento de tais irregularidades depende da adoção das seguintes medidas pelo órgão gestor, constantes dos itens 9.2.1 e 9.2.2 do presente Acórdão;

9.6.3. não restaram comprovados os indícios de sobrepreço global apontados no Contrato 045/2005, relativo aos serviços de gerenciamento, assessoria técnica e supervisão da obra, havendo, entretanto, sobrepreço de até 20% em alguns custos unitários;

9.6.4. não é recomendável o prosseguimento do contrato 45/2005 até o saneamento do contrato 117/2004, e os eventuais aditivos ao contrato necessitam observar os preços unitários de referência, conforme item 9.3 acima;

9.7. encaminhar cópia deste Acórdão, bem como do Relatório e da Proposta de Deliberação que o fundamentam, ao Ministério da Integração Nacional e à Secretaria dos Recursos Hídricos do Estado do Tocantins.

10. Ata n° 28/2010 – Plenário.

11. Data da Sessão: 4/8/2010 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1913-28/10-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Valmir Campelo (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.

13.2. Auditores presentes: Augusto Sherman Cavalcanti (Relator), Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

(Assinado Eletronicamente)
VALMIR CAMPELO
na Presidência

(Assinado Eletronicamente)
AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO II – CLASSE I – Plenário
TC-009.192/2006-8 (com 1 volume e 6 anexos)
Natureza: Embargos de declaração (em tomada de contas especial)
Unidade: Município de Palmeirândia/MA
Interessado: Eudes Lima Garcia (CPF 016.267.014-15).
Advogado constituído nos autos: não há.

SUMÁRIO: EMBARGOS DE DECLARAÇÃO EM TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. ARGUIÇÃO DE OBSCURIDADES. ARGUMENTOS TENDENTES A REDISCUTIR O MÉRITO DA DELIBERAÇÃO EMBARGADA. CONHECIMENTO. NEGATIVA DE PROVIMENTO.

Não cabe, em sede de embargos de declaração, a rediscussão de matéria decidida, para modificar o julgado em sua essência ou substância.

RELATÓRIO

Trata-se de embargos de declaração opostos pelo Sr. Eudes Lima Garcia contra o Acórdão 2.747/2009 – Plenário, por meio do qual este Tribunal condenou-o em débito solidário com agentes públicos municipais responsáveis pela aplicação irregular de recursos do Convênio FNS 1.655/1999, e aplicou-lhe multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

2. O envolvimento do ora embargante e sua solidariedade para com os débitos imputados pelo referido acórdão, decorreu do fato de o responsável ter sido o real beneficiário de alguns dos cheques emitidos pelos agentes públicos para o pagamento à empresa Alcântara Projetos e Construções Ltda.

3. Inconformado com o *decisum*, interpôs o interessado os presentes embargos, a fim de apontar suposta obscuridade no julgado e sanar omissões, consoante elementos que formam o anexo 6 dos autos.

4. São, em síntese, as seguintes razões recursais apresentadas pelo interessado:

4.1 – o convênio teve sua plena execução, foi vistoriado pelo FNS, produziu-se um laudo de inspeção, foi aprovada a prestação de contas por meio do Parecer Gescon 1046/2002, homologado e baixado no Siafi 385239, dando-se por concluído e arquivado o processo correspondente, conforme cópias anexas;

4.2 – apesar disso teve suas contas julgadas irregulares e condenado em débito pelo TCU, como se na realidade a construção dos três postos de saúde não tivesse nenhuma finalidade ou como se não servisse como subsídio para afirmar que os recursos foram alocados e o objeto atingido integralmente como proposto, tendo boa e regular aplicação, como o próprio FNS/MS constatou, vez que aprovou as contas desse convênio;

4.3 – quando da inspeção por este Tribunal, pelas tamanhas quantidades de anotações, presumiu-se que todos e tudo teriam que ser penalizados pelas ocorrências, deixando-se de lado a coerência entre o objeto, segundo o pacto, e a obra executada;

4.4 – assim, não houve qualquer coerência no julgamento quanto à realidade das coisas executadas;

4.5 – cita o art. 38 da IN/STN 01/97 onde são apresentadas as situações que ensejam a instauração de tomada de contas especial do convênio, para então concluir que a execução foi efetivada conforme aprovação mediante o Parecer Gescon 1046/2006 do órgão concedente dos recursos, bem como que nenhum dos incisos do art. 38 teria sido verificado no processo, ante a conclusão das obras;

4.6 – cita passagem de deliberação deste Tribunal segundo a qual nos casos de infração a norma legal, com atingimento do objeto pactuado, tem esta Corte decidido que não cabe ressarcimento dos recursos;

4.7 – menciona que se foi aprovada a execução e a prestação de contas, e se o objeto foi regularmente concluído, não poderia ter havido desvio de recursos, tendo em vista a construção dos postos, conforme se realizou;

4.8 – os arts. 29 a 31 da IN/STN 01/97 foram cumpridos, senão não se teria aprovado as contas;

4.9 – conclui afirmando que uma das razões para os saques relacionados aos cheques que lhe foram dirigidos se deveu ao fato de que tinha procuração e que tanto o proprietário quanto a empresa não eram correntistas do Banco do Brasil;

4.10 – era o proprietário quem emitia sugestões, conferia todos os serviços e era quem tinha ligação com a prefeitura; inclusive, era ele quem emitia as notas fiscais com os devidos recibos, por ser o Sr. José de Souza Dourado quem juridicamente detinha as prerrogativas de decisão da empresa;

4.11 – questiona: se não foi a empresa quem construiu, quem teria construído? Por qual motivo o órgão repassador aprovou as contas? Se sua participação estava exclusivamente na construção, como poderia ser julgado como quem desviou os recursos?

4.12 – apresenta declaração do proprietário da empresa Alcântara Projetos e Construções Ltda. de que prestou contribuição ao gerenciamento da construção das MSD, com poderes para comprar materiais, efetuar pagamentos e recebimentos, bem como demais elementos que comprovariam todas as suas alegações (fls. 8/38, Anexo 6, destes autos), incluindo a cópia do instrumento particular de procuração passada pelo responsável pela referida empresa (fl. 13);

4.13 – aduz que prestava contas à empresa mediante documentação comprobatória das despesas concernentes aos valores que lhe eram repassados, sendo de responsabilidade da empresa e do contador a preservação da documentação. Só lhe coube auxiliar na execução das obras, o que teria feito com integridade.

5. Assim, com base, em essência, nesses argumentos, requer o conhecimento e o provimento dos embargos, sanando a omissão, excluindo-o da condenação.

É o relatório.

PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

Preliminarmente, consigno que a peça apresentada pelo Sr. Eudes Lima Garcia preenche os requisitos de admissibilidade previstos no art. 34 da Lei 8.443/1992, razão pela qual merece ser conhecida pelo Tribunal como embargos de declaração.

2. No mérito, verifico que o embargante, embora tenha arguido a existência de obscuridade e omissão, não logra demonstrar especificamente a ocorrência desses supostos vícios, porquanto seus argumentos cingem-se a rediscutir a matéria versada na deliberação guerreada. Por essa razão, entendo devam ser rejeitados os presentes embargos.

3. Conforme lição doutrinária de Vicente Greco Filho (*in* Direito Processual Civil Brasileiro 11ª edição, 2º Volume, Editora Saraiva, p. 259/260), *"A obscuridade é o defeito consistente na difícil*

compreensão do texto da sentença e pode decorrer de simples defeito redacional ou mesmo de má formulação de conceitos. Há obscuridade quando a sentença está incompreensível no comando que impõe e na manifestação de conhecimento e vontade do juiz...". Sob tal critério, não vejo obscuridade alguma na deliberação anterior deste Tribunal.

4. Outrossim, não restam demonstradas omissões no julgado. Os pontos sobre os quais se fundaram a condenação do responsável foram bastante claros e referiram-se ao recebimento de cheques que, na prestação de contas do convênio, foram destinados à pessoa jurídica encarregada da execução do objeto.

5. Ausente o nexo de causalidade entre os recursos recebidos e possíveis obras executadas, não há como aferir, objetivamente, a regularidade dos gastos públicos, especialmente, quando transitam por conta bancária de terceiro (ou são por ele sacados) cujo único vínculo com as obras seria o de suposta intermediação de negócios entre empresa contratada e gestão municipal, por meio de procuração passada pelo representante legal da empreiteira para o "gerenciamento" de obra e recebimento de valores.

6. O inconformismo do embargante e o pedido de revisão do julgado, portanto, encontra no recurso de reconsideração a via mais adequada para a rediscussão do mérito.

7. Nada obstante, esclareça-se, por oportuno, que a responsabilidade do embargante pelo débito foi verificada no processo em razão de ter sido ele o beneficiário de parte dos cheques emitidos à conta do convênio, em que pese na prestação de contas ter constado como beneficiária a empresa Alcântara, Projetos e Construções Ltda.

8. Ademais, os argumentos ora trazidos em sede de embargos foram examinados e rejeitados quando da prolação do acórdão embargado, conforme seguinte trecho constante da instrução que foi parte integrante da deliberação prolatada:

"3.5.3 Análise: Preliminarmente, consigna-se que o Sr. Eudes Lima Garcia admitiu, em suas alegações, o recebimento dos valores objeto da citação; por outro lado, suas explicações sobre o seu acesso a esses recursos, e respectivo uso, carecem de suficiente razoabilidade e consistência para serem acolhidos.

3.5.3.1 Com efeito, a linha principal de defesa do Sr. Eudes Lima Garcia é, em resumo, de que recebeu os valores devidamente autorizado pela empreiteira e que aplicou esses recursos na aquisição de materiais e pagamento de mão de obra empregados na construção. Ocorre que todos os argumentos desfiados estão desprovidos de suporte documental. Por exemplo, nos autos não constam a procuração e declaração do Sr. José Dourado, as quais o responsável afirmou ter anexado às suas justificativas, sobre a alegada delegação de poderes que ter-lhe-ia sido outorgada pela Alcântara Projetos e Construções.

3.5.3.2 Ademais, não é crível que uma empreiteira que vai executar uma obra de aproximadamente R$ 150.000,00 não disponha de uma conta bancária mediante a qual possa movimentar os recursos necessários ao empreendimento, sem olvidar-se de outros contratos que firmou com a Prefeitura Municipal de Palmeirândia envolvendo valores de semelhante magnitude, a exemplo daqueles tratados nas tomadas de contas especiais objeto dos TCs 002.112/2006-5 e 009.809/2006-0, ambos referentes a convênios que transferem, cada um, por meio de entidades vinculadas ao Ministério da Saúde, verbas federais de R$ 100.000,00 (Convênios 1541/1999 e 1165/1999).

3.5.3.3 No tocante à disposição que teria o Sr. José Dourado em confirmar as alegações produzidas, tem-se a considerar que a concretização dessa presumida propensão já deveria estar inserta na defesa apresentada, pois o momento processual de oferecimento ao responsável do exercício da ampla defesa e do contraditório engloba a produção de todas as provas que entender necessárias e suficientes a elidir as irregularidades a ele atribuídas.

3.5.3.4 Acrescenta-se que o fato de o Fundo Nacional de Saúde ter aprovado a prestação de contas do convênio em foco não obriga este Tribunal a adotar esse mesmo posicionamento, mormente

quando se verificam elementos que, presumidamente, não foram apreciados pelo concedente, a exemplo das constatações verificadas no curso da inspeção realizada pelo TCU no município.

3.5.3.5 Por derradeiro, releva-se que não basta que o objeto do contrato seja executado, há de serem observados os princípios e normativos que regem as finanças públicas, os regramentos da relação convenial, bem como deve estar límpido o vínculo entre os recursos federais recebidos e a obra supostamente executada. No caso, constata-se inequívoco descumprimento da Cláusula Quarta do termo da avença em tela (fl. 47, anexo 1) e do art. 20, *caput*, da IN/STN 01/1997, irregularidades essas que não permitem vislumbrar-se o nexo entre os valores públicos movimentados e as despesas supostamente realizadas.

3.5.3.6 Dessarte, em razão do expendido, ratifica-se o posicionamento exposto preliminarmente, no sentido do não acolhimento das justificativas apresentadas."

9. Veja-se, portanto, que não houve obscuridade na deliberação condenatória, até mesmo porque, nos ofícios de citação expedidos, cuidou este Tribunal de indicar claramente a irregularidade inquinada ao responsável, o qual, em defesa, não conseguiu comprovar a regularidade dos pagamentos nem o real destino conferido aos recursos públicos que recebeu, havendo confessado, inclusive, a movimentação desses, supostamente, em razão de ausência de conta corrente da construtora, da qual sequer era empregado/sócio.

10. Somente agora trouxe procuração referida no trecho transcrito retro, bem como declaração emitida pelo responsável pela empresa, acerca da movimentação de recursos em nome dessa. Todavia, a comprovação de que agia como mandatário da empresa não tem o condão de suprir omissão, porquanto só é omisso o acórdão que deixa de se debruçar sobre prova constante dos autos até sua prolação. Não quando o documento lhe é posteriormente apresentado. Contudo, esses só provam a relação estreita do responsável com a empresa e seu titular, mas não a relação de causalidade entre as obras e a execução por esta, ou a relação entre os recursos federais que recebeu e o seu emprego no objeto do convênio.

11. Ademais, consoante pode ser aferido do acórdão embargado, a empresa participou de esquema de licitação fraudulenta, e todos os demais cheques emitidos foram sacados e/ou endossados por agentes públicos, denotando a irregularidade dos procedimentos de execução de despesas à conta dos recursos do convênio. Assim, não têm valor probatório os recibos, as notas fiscais e declarações prestadas quanto ao necessário nexo de causalidade entre os recursos federais transferidos e a execução do objeto do convênio, vez que não observado o disposto no art. 20 da IN/STN 01/97.

12. E, quanto à declaração de terceiro ora apresentada, notadamente, do Sr. José Dourado, que não constava do processo originário de TCE, cumpre esclarecer ao responsável que esse tipo de documento não prova os fatos alegados, consoante disposto pela Lei Processual Civil (Código de Processo Civil), aplicado subsidiariamente a este Tribunal:

"art. 368. As declarações constantes do documento particular, escrito e assinado, ou somente assinado, presumem-se verdadeiras em relação ao signatário.

Parágrafo único. Quando, todavia, contiver declaração de ciência, relativa a determinado fato, o documento particular prova a declaração, mas não o fato declarado, competindo ao interessado em sua veracidade o ônus de provar o fato."

13. Dessarte, não vejo como dar provimento a estes embargos se a deliberação adotada por este Tribunal não se revelou obscura (nem o interessado conseguiu demonstrar qualquer obscuridade), ou sequer omissa ou contradita, hipóteses essas a ensejar manifestação capaz de aclarar o julgado ou, excepcionalmente, modificá-lo quanto a efeitos infringentes.

14. Finalmente, em razão da existência de as peças apresentadas posteriormente ao julgado pelos interessados Srs. Nilson Santos Garcia, Maria Luiza de Jesus e Cíntia Campos Mendes, nos Anexos 3, 4 e 5, demonstrarem inconformismos com os termos da deliberação ora embargada, penso ser apropriado, conforme despacho proferido pelo titular da Secex/MA (fl. 39 do Anexo 6)

encaminhar-se os autos à Serur para as providências de que trata o art. 47 da Resolução TCU 191/2006.

Feitas essas considerações, manifesto-me por que o Tribunal aprove o acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado;

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 4 de agosto de 2010.

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI
Relator

ACÓRDÃO Nº 1914/2010 – TCU – Plenário

1. Processo TC-009.192/2006-8 (com 1 volume e 6 anexos).
2. Grupo II – Classe I – Assunto: Embargos de declaração.
3. Interessados: Eudes Lima Garcia (CPF 016.267.014-15).
4. Unidade: Município de Palmeirândia/MA.
5. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade: Secretaria de Controle Externo/MA (Secex/MA).
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes embargos de declaração opostos contra o Acórdão 2.747/2009 – Plenário,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de tagColegiado, ante as razões expostas pelo Relator, com fundamento nos arts. 32 e 34 da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 277 e 287 do Regimento Interno/TCU, em:

9.1. conhecer dos embargos de declaração opostos por Eudes Lima Garcia, para, no mérito, negar-lhes provimento;

9.2. remeter este processo à Serur para a adoção das providências indicadas no art. 47 da Resolução TCU 191/2006, no que tange aos anexos 3, 4 e 5 destes autos;

9.3. dar ciência desta deliberação ao interessado.

10. Ata n° 28/2010 – Plenário.
11. Data da Sessão: 4/8/2010 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1914-28/10-P.
13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Valmir Campelo (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.

13.2. Auditores presentes: Augusto Sherman Cavalcanti (Relator), Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

(Assinado Eletronicamente)
VALMIR CAMPELO
na Presidência

(Assinado Eletronicamente)
AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO

Procurador-Geral

GRUPO II – CLASSE V – Plenário
TC-006.030/2007-4
Natureza: Monitoramento
Unidade: Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação - SLTI/MP
Responsável: Rogério Santanna dos Santos (CPF 237.270.630-38)
Advogado constituído nos autos: não há

SUMÁRIO: MONITORAMENTO DO ATENDIMENTO ÀS RECOMENDAÇÕES PROLATADAS POR MEIO DOS ACÓRDÃOS 786/2006, 1480/2007 E 1999/2007 DO PLENÁRIO. PUBLICAÇÃO DAS INSTRUÇÕES NORMATIVAS SLTI 02/2008 E 04/2008. AVALIAÇÃO DO GRAU DE ATENDIMENTO DAS RECOMENDAÇÕES POR MEIO DAS NORMAS PUBLICADAS. CONSTATAÇÃO DO ATENDIMENTO PARCIAL. ENCAMINHAMENTO DE SUBSÍDIOS À SLTI. DETERMINAÇÃO PARA A REALIZAÇÃO DE NOVO MONITORAMENTO NO FUTURO. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Adoto em sua íntegra o relatório de monitoramento elaborado no âmbito da Sefti (fls. 264/294 f/v, vol. 1):

"**1 Introdução**

1. Trata-se da análise da implementação das recomendações contidas nos Acórdãos 786/2006-TCU, 1.480/2007-TCU e 1.999/2007-TCU, todos do Plenário, com base na Instrução Normativa (IN) nº 4/2008, elaborada pela Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação - SLTI, unidade do Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão.

2. Vale observar que na IN SLTI 4/2008, em seu art. 22, é explicitado que o disposto na IN SLTI 2/2008, que disciplina as contratações de serviços gerais, aplica-se subsidiariamente às contratações de que trata a IN SLTI 4/2008. Como no item 9.3.1 do Acórdão 1.999/2007-TCU - Plenário foi recomendado à SLTI que elaborasse norma distinta daquela que viesse a substituir a IN Mare 18/1997 (que veio a ser a IN SLTI 2/2008) e a SLTI encaminhou a IN SLTI 4/2008 como o artefato (documento) que atenderia às recomendações do TCU (Ofício 893/DSR/SLTI-MP, fls. 227/230, v. 1), **as análises contidas nesta instrução restringiram-se essencialmente ao cumprimento das recomendações dos Acórdãos 786/2006-TCU, 1.480/2007-TCU e 1.999/2007-TCU, todos do Plenário, por intermédio da IN SLTI 4/2008**.

2 Histórico

3. Neste item é exposto histórico dos trabalhos desde o Acórdão 786/2006-TCU - Plenário até o presente. Para não se apresentar um histórico excessivamente detalhado e longo, foram omitidos detalhes relativos às solicitações de prorrogação de prazo feitas pela SLTI e pela Secretaria-Executiva do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, bem como as respectivas concessões de prazo feitas pelo TCU.

2.1 Acórdão 786/2006-TCU - Plenário

4. O TCU detectou diversos problemas nas contratações do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior - Mdic e de outros órgãos do governo federal ao longo de vários anos. Em função desses problemas, no subitem 9.4 do Acórdão 786/2008-TCU - Plenário, publicado no DOU de 26 de maio de 2006, foi recomendado à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação - SLTI, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, que elaborasse um **modelo de licitação e contratação de serviços de informática para a Administração Pública Federal - APF,** de acordo com diversas diretrizes explicitadas no acórdão, e promovesse a implantação desse modelo nos diversos órgãos e entidades sob coordenação daquela secretaria, mediante orientação normativa. No

item 9.5 do acórdão, foi estabelecido o prazo de 120 dias para que a SLTI encaminhasse a este Tribunal os resultados alcançados na implementação da recomendação feita no subitem 9.4. Adicionalmente, no subitem 9.7, foi emitido comando à Segecex para monitorar o cumprimento dos itens 9.4 e 9.5 por intermédio de unidade competente, que atualmente é a Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação - Sefti. A seguir são transcritos os subitens citados do Acórdão 786/2006-TCU - Plenário.

'9.4. recomendar à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que, a partir das diretrizes expostas na seção III do voto antecedente e nos Acórdãos deste Tribunal, sobretudo os de número 667/2005, 2.103/2005, 2.171/2005 e 2.172/2005, todos do Plenário, ***elabore um modelo de licitação e contratação de serviços de informática*** *para a Administração Pública Federal e promova a implementação dele nos diversos órgãos e entidades sob sua coordenação mediante orientação normativa, que* ***deve conter no mínimo****:*

9.4.1. a divisão dos serviços de informática necessários aos órgãos e entidades em tantos itens quanto sejam tecnicamente possíveis e suficientes;

9.4.2. a realização de licitação independente para cada item, contemplando requisitos de habilitação e critérios de avaliação de proposta técnica objetivos, relevantes e específicos para cada item, favorecendo assim a competitividade do certame, a redução de preços, a especialização das empresas, a qualidade dos serviços, a redução de riscos estratégicos e de segurança para o órgão ou entidade;

9.4.3. a mensuração, sempre que possível, da prestação de serviços por resultados segundo especificações previamente estabelecidas, evitando-se a mera locação de mão de obra e o pagamento por hora-trabalhada ou por posto de serviço, utilizando-se de metodologia expressamente definida no edital que contemple, entre outros, os seguintes pontos básicos:

9.4.3.1. a fixação dos procedimentos e dos critérios de mensuração dos serviços prestados, abrangendo métricas, indicadores, valores aceitáveis, etc.;

9.4.3.2. a quantificação ou a estimativa prévia do volume de serviços demandados, para fins de comparação e controle;

9.4.3.3. a definição de metodologia de avaliação da adequação às especificações e da qualidade dos serviços com vistas à aceitação e pagamento;

9.4.3.4. a utilização de um instrumento de controle, geralmente consolidado no documento denominado 'ordem de serviço' ou 'solicitação de serviço';

9.4.3.5. a definição dos procedimentos de acompanhamento e fiscalização a serem realizados concomitantemente à execução para evitar distorções na aplicação dos critérios;

9.4.4. a utilização, como instrumento de controle das etapas de solicitação, acompanhamento, avaliação, atestação e pagamento de serviços, da 'ordem de serviço' ou 'solicitação de serviço', que deve conter, no mínimo:

9.4.4.1. a definição e a especificação dos serviços a serem realizados;

9.4.4.2. o volume de serviços solicitados e realizados segundo as métricas definidas;

9.4.4.3. os resultados ou produtos solicitados e realizados;

9.4.4.4. o cronograma de realização dos serviços, incluídas todas as tarefas significativas e seus respectivos prazos; a avaliação da qualidade dos serviços realizados e as justificativas do avaliador;

9.4.4.5. a avaliação da qualidade dos serviços realizados e as justificativas do avaliador;

9.4.4.6. a identificação dos responsáveis pela solicitação, pela avaliação da qualidade e pela atestação dos serviços realizados, os quais não podem ter nenhum vínculo com a empresa contratada;

9.5. ***fixar o prazo de 120 (cento e vinte) dias*** *para que a Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão encaminhe a este Tribunal os resultados alcançados na implementação da medida referida no item 9.4 supra;*

...

9.7. determinar à Secretaria-Geral de Controle Externo - Segecex que: 9.7.1. adote providências, por intermédio da unidade competente, para ***monitorar, em processo apartado, o cumprimento das medidas contidas nos itens 9.4 e 9.5 retro,*** *incluindo a análise e a manifestação conclusiva acerca do modelo de licitação e contratação de serviços de informática que vier a ser desenvolvido; 9.7.2. oriente as unidades técnicas deste Tribunal no sentido de incluírem as diretrizes mencionadas no item 9.4 deste Acórdão entre as utilizadas como parâmetro para a fiscalização e a avaliação de editais de licitação de serviços de informática;'* (grifos nossos)

2.2 Apresentação de minuta de IN em substituição à IN Mare 18/1997

5. Em decorrência do subitem 9.4 do Acórdão 786/2006-TCU - Plenário, a SLTI encaminhou o Ofício 1.620/2006/DLSG/SLTI (fls. 1/53), no qual informou que os trabalhos tinham sido iniciados em 7 de junho de 2006, com a elaboração de plano de trabalho que contemplava três fases. As duas primeiras fases seriam concomitantes, constituindo-se em uma IN que substituiria a IN Mare 18/1997, que por sua vez disciplinava as contratações de serviços executados de forma indireta e contínua, celebradas por órgãos ou entidades integrantes do Sistema de Serviços Gerais - SISG. A terceira etapa exigiria tempo maior, pois consistiria em análise de cada uma das modalidades de serviço de Tecnologia da Informação - TI, resultando em uma especificação padrão para apoiar a contratação de cada modalidade de serviço pela APF. Como anexo do ofício citado, a SLTI enviou minuta de IN que substituiria a IN Mare 18/2007. Em razão da importância do tema e do forte interesse que desperta, a SLTI solicitou uma prorrogação de 120 (cento e vinte) dias para a conclusão da minuta de IN.

2.3 Acórdão 1.480/2007-TCU - Plenário

6. A minuta encaminhada pela SLTI foi analisada pelo TCU, com a participação da Sefti e da então Secretaria de Tecnologia da Informação - Setec (fls. 57/96), e a análise serviu de subsídio para o Acórdão 1.480/2007-TCU - Plenário. No acórdão citado, o Tribunal fez considerações sobre o não atendimento da recomendação contida no subitem 9.4 do Acórdão 786/2006-TCU - Plenário e estabeleceu o seguinte à SLTI:

a) reiteração da recomendação contida no subitem 9.4 do Acórdão 786/2006-TCU - Plenário (elaboração de um modelo de licitação e contratação de serviços de informática para a APF), com o acréscimo de que fosse elaborado documento normativo que tratasse **exclusivamente de licitação e contratação de serviços de TI**, distinta da norma que se referisse à contratação de serviços em geral, continuados ou não;

b) recomendação de observação das considerações anotadas no relatório do acórdão, como subsídio, com destaque para algumas considerações (e.g. definição de modelos de artefatos a ser produzidos no processo de contratação e de gestão de contratos);

c) concessão de novo prazo de 180 (cento e oitenta) dias para que a SLTI desse efetivo cumprimento às recomendações exaradas no subitem 9.4 do Acórdão 786/2006-TCU - Plenário e no subitem 9.1 do próprio Acórdão 1.480-2007-TCU - Plenário (resumido nas alíneas 'a' e 'b' anteriores).

7. Adicionalmente, foi emitido comando para que a Secretaria-Geral de Controle Externo e a Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação adotassem as medidas necessárias ao monitoramento das recomendações exaradas no subitem 9.4 do Acórdão 786/2006-TCU - Plenário e no subitem 9.1 do Acórdão 1.480/2007-TCU - Plenário.

8. A seguir são transcritos os subitens citados do Acórdão 1.480/2006-TCU - Plenário.

'9.1. ***recomendar*** *à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que:*

9.1.1. no cumprimento da recomendação exarada no subitem 9.4 do Acórdão 786/2006 - Plenário procure contemplar a modelagem nele referida e os regramentos mínimos indicados nos seus respectivos subitens, em documento normativo que trate exclusivamente de licitação e contratação de serviços de Tecnologia da Informação, distinta da norma que se refere genericamente a contratação de outros serviços, continuados ou não;

9.1.2. ao dar continuidade aos trabalhos a serem realizados com vistas ao alcance dos objetivos emanados do subitem 9.4 Acórdão 786/2006 - Plenário, segundo as diretrizes indicadas naquele

decisum, ***observe as considerações anotadas no relatório da presente deliberação de forma a contemplar, como subsídio****, elementos tais como os indicados pela Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação deste Tribunal, especialmente:*

9.1.2.1. ***modelagem básica dos processos de trabalho*** *de contratação de serviços de Tecnologia da Informação e de gestão de contratos decorrentes;*

9.1.2.2. ***definição de papéis e responsabilidades*** *nos processos de contratação e de gestão dos contratos;*

9.1.2.3. ***forma de aferição da maturidade dos processos*** *de contratação de serviços de Tecnologia da Informação;*

9.1.2.4. ***modelos de artefatos*** *a serem produzidos no processo de contratação e de gestão contratual, como a estimativa de preço da contratação;*

9.1.2.5. ***definição de indicadores de desempenho*** *que sirvam de apoio aos gestores do órgão ou entidade contratante na gestão dos processos de contratação e na gestão da execução contratual;*

9.1.2.6. ***utilização de estudo de modelos já existentes****, como subsídio para formulação de seu próprio modelo, a exemplo dos seguintes, reportados no relatório desta deliberação: MPS.BR (Guia de Aquisição), ISO/IEC 12207:1995 e 15504, IEEE STD 1062:1998, eSCM-CL, Cobit, ITIL, PrATIco, CMMI-AM e PMBoK, atentando para o fato de que o MPS.BR e o PrATIco são modelos que já contam com investimento público brasileiro;*

9.1.2.7. ***visão mais abrangente das soluções*** *de Tecnologia da Informação;*

9.1.2.8. definição de conceitos e referências a legislação e jurisprudência;

9.1.2.9. definição de processos de trabalho que envolvam recursos externos;

9.1.2.10. abordagem de temas complexos;

9.2. ***conceder novo prazo de 180 dias*** *para que a Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão dê efetivo cumprimento às recomendações exaradas no subitem 9.4 do Acórdão 786/2006 - Plenário e no subitem 9.1 deste Acórdão;*

9.3. determinar à Secretaria-Geral de Controle Externo e à Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação que adotem as medidas necessárias ao ***monitoramento*** *das recomendações exaradas no subitem 9.4 do Acórdão 786/2006 - Plenário e no subitem 9.1 deste acórdão, com vistas à verificação do efetivo cumprimento de cada medida recomendada e de sua adequação às diretrizes indicadas nesta e naquela decisão, indicando se são satisfatórias as medidas e os resultados apresentados com vistas ao cumprimento das recomendações;'* (grifos nossos)

2.4 Resposta da SLTI ao Acórdão 1.480/2007-TCU - Plenário

9. Em resposta ao Acórdão 1.480/2007-TCU - Plenário, a SLTI enviou o Ofício 1.417/2007/DLSG/SLTI-MP (fls. 158/161), de 20 de agosto de 2007, com os seguintes argumentos fundamentais:

a) a SLTI estabeleceu plano de trabalho para atendimento ao subitem 9.4 do Acórdão 786/2006-TCU - Plenário, cujo resultado parcial (fases 'a' e 'b') era a minuta de instrução normativa (já examinada pelo TCU e objeto do Acórdão 1.480/2007-TCU - Plenário), restando, ainda, a tarefa de elaborar um conjunto de especificações padronizadas ou 'modelos de licitação e contratação' de serviços de TI para os diversos segmentos de demanda dessa área (fase 'c');

b) o Acórdão 1.480/2007-TCU - Plenário teria ampliado de forma significativa o escopo da demanda formulada no Acórdão 786/2006-TCU - Plenário, sugerindo que somente os conjuntos de especificações padronizadas ou 'modelos de licitação e contratação' de serviços de TI para os diversos segmentos de demanda dessa área poderiam atender ao 'novo escopo', o que impactaria fortemente o cronograma de atendimento do acórdão original;

c) a última versão produzida da instrução normativa até então estaria em condições de ser publicada e de atender à demanda urgente dos gestores, e poderia ser melhorada em versões posteriores.

2.5 Acórdão 1.999/2007-TCU - Plenário

10. Em decorrência do Ofício 1.417/2007/DLSG/SLTI-MP, foi prolatado o Acórdão 1.999/2007-TCU - Plenário. Pode-se depreender dos subitens 9.3 e 9.4 do acórdão que o TCU:

a) reiterou à SLTI as recomendações constantes do subitem 9.1 e respectivos subitens do Acórdão 1.480/2007-TCU - Plenário, de modo que fosse elaborada norma que fizesse parte do Sistema de Administração dos Recursos de Informação e Informática - SISP, e não do Sistema de Serviços Gerais – SISG, e fosse **distinta** daquela que viesse a substituir a IN Mare 18/1997;

b) recomendou que a SLTI evitasse publicar norma com erros conhecidos e apontados na deliberação anterior deste Tribunal (Acórdão 1.480/2007-TCU - Plenário);

c) solicitou ao Exmº Sr. Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão que acompanhasse as ações desenvolvidas no âmbito da SLTI, com vistas a atender às recomendações contidas nos Acórdãos 786/2006-TCU e 1.480/2007-TCU, ambos do Plenário, e priorizasse a alocação dos recursos humanos e materiais necessários à definição de um modelo de contratação de serviços de Tecnologia da Informação.

11. A seguir são transcritos os subitens citados do Acórdão 1.999/2007-TCU - Plenário.

'9.3. reiterar à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão as recomendações constantes do subitem 9.1 e respectivos subitens do Acórdão 1.480/2007 - Plenário, e, em acréscimo, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, inciso III, do RI/TCU, recomendar-lhe que:

9.3.1. a norma elaborada em atendimento ao Acórdão 786/2006 - Plenário ***faça parte do rol de normas do Sisp, em vez do Sisg****, e seja necessariamente* ***distinta*** *daquela que venha a substituir a* ***IN Mare 18/1997****;*

9.3.2. ***evite publicar norma contendo erros conhecidos e apontados na deliberação anterior deste Tribunal (****Acórdão 1.480/2007 - Plenário), já que esse procedimento não atende aos princípios da economia processual, da economicidade e da eficiência, bem como proceda à revisão necessária com vistas ao saneamento dos erros e deficiências indicados anteriormente no corpo da referida deliberação, de modo a considerar, por ocasião da edição da norma que vier a ser elaborada, os elementos de correção anteriormente revelados por esta Corte;*

9.4. ***enviar ao Exmº Sr. Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão cópia do inteiro teor deste acórdão****, bem como cópia dos Acórdãos 786/2006 e 1.480/2007, ambos do Plenário desta Casa, solicitando a S. Exª que:*

9.4.1. acompanhe as ações desenvolvidas no âmbito da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação - SLTI com vistas a atender às recomendações contidas nos Acórdãos 786/2006 e 1.480/2007, ambos do Plenário, em especial, atentando para a recomendação, expressa nessa última deliberação, de que no cumprimento da medida exarada mediante subitem 9.4 do Acórdão 786/2006 - Plenário a SLTI procure contemplar a modelagem ali referida e os regramentos mínimos indicados nos seus respectivos subitens, em documento normativo que trate exclusivamente de licitação e contratação de serviços de Tecnologia da Informação, e, portanto, distinto da norma que se refere genericamente a contratação de outros serviços, continuados ou não, tendo em vista que:

...

9.4.2. ***priorize a alocação dos recursos humanos e materiais necessários*** *à definição de um modelo de contratação de serviços de Tecnologia da Informação, com todos os elementos necessários e indispensáveis ao alcance da eficiência, eficácia, efetividade e economicidade nessas contratações, bem como a implantação desse modelo em todos os órgãos e entidades sujeitos ao Sisp;'* (grifos nossos)

2.6 Elaboração de sugestões de aperfeiçoamentos da norma por parte da Sefti

12. Por meio da internet, a Sefti tomou ciência de que a minuta de instrução normativa que poderia atender às recomendações do TCU contidas nos itens 9.4 do Acórdão 786/2006-TCU, 9.1 do Acórdão 1.480/2007-TCU e 9.3 do Acórdão 1.999/2007-TCU, todos do Plenário, encontrava-se em consulta pública.

13. Ainda que a verificação da aderência do produto gerado pela SLTI em atendimento ao que foi recomendado por esta Corte fosse ocorrer *a posteriori*, a Sefti, após rápida análise da minuta disponibilizada para consulta pública, encaminhou sugestões de aperfeiçoamento, que constaram do Anexo I do Ofício 77/2008-TCU/Sefti (fls. 216/222, v. 1), de 25 de abril de 2008.

14. Tais sugestões deveriam ser consideradas com o mesmo peso que as demais oferecidas pelos interessados que eventualmente propusessem correções e melhorias no processo de consulta pública. Assim, foi deixado claro que **as sugestões encaminhadas não se constituíam manifestação do TCU acerca do assunto**, o que seria realizado em ação de fiscalização constituída para esse fim, após a publicação do documento normativo.

2.7 Comunicação da publicação da IN SLTI 4/2008

15. Por meio do Ofício 893/DSR/SLTI-MP (fls. 227/230, v. 1), de 20 de maio de 2008, a SLTI agradeceu as sugestões encaminhadas pela Sefti e informou que praticamente todas as contribuições foram aceitas. Comunicou também que foram recebidas 97 (noventa se sete) contribuições através de audiência e consulta públicas realizadas no período de 10 a 25 de abril de 2008, tendo sido contempladas 37% das sugestões enviadas. Por fim, encaminhou, em anexo àquele ofício, cópia da **IN SLTI 4/2008, de 19 de maio de 2008**. Conforme o art. 25 da IN citada, esta **entraria em vigor a partir de 2 de janeiro de 2009**.

2.8 Diligência de 20 de agosto de 2008

16. Em 20 de agosto de 2008, foi feita diligência junto à SLTI, por meio do Ofício 161/2008-TCU/Sefti (fl. 245, v. 1), para que o titular da SLTI informasse sobre a existência de eventuais ações de capacitação dos gestores públicos federais com vistas a formar competências para aplicar a IN SLTI 4/2008, apresentando, para cada ação planejada, seu cronograma de execução, público-alvo e conteúdo a ser ministrado.

2.9 Resposta da SLTI à diligência

17. A SLTI enviou resposta, por meio do Ofício 1.887/DSR/SLTI-MP, de 9 de setembro de 2008 (fls. 250/254, v. 1). No ofício consta essencialmente o que segue:

a) os trabalhos para capacitação começaram no primeiro semestre de 2008, quando foram realizadas oficinas com gestores de TI de diversos órgãos públicos com o objetivo de levantar a necessidade de cursos e conteúdos essenciais que deveriam ser ministrados para capacitar as áreas de TI de órgãos e entidades federais nos conteúdos referentes à IN SLTI 4/2008. Como resultado foram propostos quatro cursos, que, em conjunto, comporiam um Programa de Gestão de TI. Os cursos sugeridos foram:

1. Elaboração do Plano Diretor de Tecnologia da Informação PDTI.
2. Planejamento da Contratação de Tecnologia da Informação.
3. Avaliação Técnica das Propostas de Contratação de Tecnologia da Informação.
4. Gestão de Contratos de Tecnologia da Informação.

b) com a entrada em vigor da IN SLTI 4/2008, que tinha sido programada para 2 de janeiro de 2009, a SLTI decidiu priorizar a formatação e disponibilização dos dois primeiros módulos. A meta era oferecer, ainda em 2008, uma turma-piloto em cada um dos módulos, para, além da capacitação dos treinandos, aprimorar os cursos idealizados, de modo que eles pudessem ser oferecidos regularmente à comunidade de servidores envolvidos com a gestão de recursos de TI.

c) para os dois cursos foram oferecidas as seguintes informações: ação planejada, cronograma de execução, público-alvo, com respectivo quantitativo (25 pessoas por curso) e conteúdo a ser ministrado.

3 Análise da implementação das recomendações dos acórdãos

18. Nos próximos itens é exposta análise da implementação das recomendações contidas no subitem 9.4 do Acórdão 786/2006-TCU - Plenário, no subitem 9.1 do Acórdão 1.480/2007-TCU - Plenário e no subitem 9.3 do Acórdão 1.999/2007-TCU - Plenário. O único produto entregue pela SLTI como resposta às recomendações foi a IN SLTI 4/2008.

19. Cada recomendação foi analisada em um subitem específico, que apresenta a seguinte estrutura: 1) texto da recomendação (título do subitem de um acórdão); 2) texto da IN SLTI 4/2008 relativo à recomendação; 3) análise da implementação da recomendação; 4) avaliação do grau de implementação da recomendação (‘implementada’, ‘parcialmente implementada’, ‘não implementada’); 5) proposta de encaminhamento, que pode ser implementada em novas edições da norma ou em outros artefatos (e.g. outra instrução normativa ou cartilhas).

3.1 Recomendações do Acórdão 786/2006-TCU - Plenário

3.1.1 Recomendação ’ 9.4.1. a divisão dos serviços de informática necessários aos órgãos e entidades em tantos itens quantos sejam tecnicamente possíveis e suficientes;’

a) Texto da IN SLTI 4/2008 relativo à recomendação

‘art. *5º Não poderão ser objeto de contratação:*

I - todo o conjunto dos serviços de Tecnologia da Informação de um órgão ou uma entidade em um único contrato;

II - mais de uma Solução de Tecnologia da Informação em um único contrato; e

...

§ 2º O disposto neste artigo não se aplica nos casos em que o serviço for prestado por empresas públicas de Tecnologia da Informação que tenham sido criadas para este fim específico, devendo acompanhar o processo a justificativa da vantajosidade para a administração.’

b) Análise da implementação da recomendação

20. Na norma é explicitado que não se poderá contratar todo o conjunto de serviços de TI de um órgão ou de uma entidade em único contrato, definindo-se, portanto, que haja a divisão desses serviços. Adicionalmente, um contrato somente poderá englobar uma única solução de TI, também levando à divisão dos serviços de informática em vários contratos, um para cada solução de TI diferente.

21. Entretanto, não constam diretrizes para parcelar os serviços de uma solução de TI, quando for técnica e economicamente viável. Portanto, a norma carece de indicar a obrigatoriedade de se verificar se é técnica e economicamente viável dividir a solução de TI e, se for viável, dividi-la na maior quantidade de parcelas possível. O objetivo é propiciar a ampla participação dos licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução ou o fornecimento da totalidade da solução, possam, contudo, fazê-lo com referência a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade (Lei 8.666/1993, art. 15, inciso IV, art. 23, § § 1º e 2º ; Acórdão 1.521/2003-TCU - Plenário; Acórdão 786/2006-TCU - Plenário; Súmula 247 do TCU).

22. Nesse sentido, as formas admitidas de parcelamento de serviços de uma solução de TI devem ser indicadas para os gestores, quais sejam: 1) utilização de licitações distintas; 2) adjudicação por itens; 3) permissão de subcontratação de parte específica do objeto (Lei 8.666/1993, art. 72); 4) permissão para formação de consórcios (Lei 8.666/1993, art. 33). A decisão de dividir ou não o objeto deverá ser justificada e, no caso de divisão, o gestor deverá justificar sua escolha da forma de dividir. **Como esse tema já foi objeto de recomendação no Acórdão 2.471/2008-TCU - Plenário, subitem 9.1.4, não será objeto de proposta de encaminhamento. Adicionalmente, este assunto ainda é objeto de estudo da Sefti, de modo que novas sugestões poderão ser oferecidas no futuro sobre o conteúdo mínimo do Termo de Referência ou Projeto Básico.**

23. É importante acrescentar que, no caso da opção da execução de licitação com a adjudicação por itens, é necessário analisar o risco e o impacto de um ou mais itens serem objeto de recursos, a ponto de paralisar a contratação desses itens e de todos os demais itens não afetados pelos recursos. Se o risco de haver recursos for alto, é mais prudente efetuar licitações separadamente. Entretanto, no caso da contratação de itens interdependentes de uma solução em contratações separadas, é importante avaliar o risco de uma das contratações apresentar problemas e os resultados esperados do conjunto de itens não serem alcançados. Por exemplo, conduzir uma licitação para contratar novas licenças de um software já usado no órgão em uma licitação que sofra algum tipo de atraso (e.g. devido a impugnação do edital ou a ação na justiça) e simultaneamente contratar o treinamento de servidores para utilizar

aquele software, de modo que o órgão se veja na situação de pagar pelo serviço de treinamento sem que haja horizonte para o uso efetivo desse software, o que pode levar à ineficácia desse treinamento.

24. De acordo com o art. 5º, § 1º IN SLTI 4/2008, o suporte técnico aos processos de planejamento e avaliação da qualidade dos serviços de Tecnologia da Informação poderão ser objeto de contratação, desde que sob supervisão exclusiva de servidores do órgão ou da entidade. Infere-se que a expressão 'suporte técnico aos processos de planejamento e avaliação da qualidade dos serviços de Tecnologia da Informação' refere-se às atividades de: 1) elaboração de projeto básico e 2) à fiscalização, supervisão ou gerenciamento, nos termos do § 1º do art. 9º da Lei 8.666/1993. O segundo grupo de atividades (fiscalização, supervisão ou gerenciamento) é conhecido como quarteirização, que, em outras palavras, consiste em contratar uma empresa para auxiliar o contratante na gestão de seus contratos com outras empresas prestadoras de serviços. Entretanto, não é evidente a restrição de que uma mesma empresa não pode ser contratada para executar os serviços e também para apoiar na gestão do mesmo contrato, como consta do § 2º do art. 3º da IN SLTI 2/2008, de modo a garantir a segregação dessas funções. No Anexo I são oferecidas algumas referências sobre quarteirização.

25. Também não se verifica sustentação para as exceções criadas pela aplicação do § 2º do art. 5º aos incisos I e II do mesmo artigo. Não é claro porque um órgão ou uma entidade não possa contratar um ou mais serviços de uma empresa pública de TI mediante um contrato para cada serviço de TI, de acordo com a divisibilidade de objeto prevista no § 1º do art. 23 da Lei 8.666/1993. Essa abordagem apresenta vantagens, tais como:

1) a elaboração de elementos como os requisitos da contratação, o modelo de prestação dos serviços (como o contrato gera os benefícios pretendidos) e os elementos para gestão do contrato (e.g. inclui aspectos como as penalidades aplicáveis) torna-se mais clara e provavelmente mais eficaz, pois esses elementos passam a ser feitos especificamente para cada serviço, ou grupo de serviços, considerado inviável de dividir, e não para um grande conjunto de serviços;

2) a elaboração da estimativa do preço torna-se mais clara, pois o órgão, ou a entidade, tem de fazer levantamento de mercado a partir de requisitos de um único tipo de serviço e levantar preços também de um único tipo de serviço, e não de um grande agrupamento de serviços. Como está, a combinação do § 2º do art. 5º com os incisos I e II do mesmo artigo da IN SLTI 4/2008 permite que órgãos e entidades contratem serviços de TI de empresas públicas de TI em contratos únicos, de modo que haja a tendência de que os requisitos e os modelos de prestação de serviços desses contratos sejam genéricos, bem como as condições relativas a penalidades, o que poderá dificultar o gerenciamento desses contratos e o atendimento da necessidade da contratação, em comparação com contratos com condições específicas para um único serviço.

26. Como a supressão do § 2º do art. 5º já está sendo proposta no item 5.1 do presente relatório, devido à ilegalidade da sua combinação com os incisos de I a III do mesmo artigo, não será feita outra proposição com o mesmo objetivo.

c) Avaliação do grau de implementação da recomendação

Recomendação parcialmente implementada.

d) Proposta de encaminhamento

27. Reiterar, com fulcro no inciso I do art. 43 da Lei 8.443/1992 c/c o inciso III do art. 250 do Regimento Interno do TCU, à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão a recomendação que consta do subitem 9.4.1 do Acórdão 786/2006-TCU - Plenário (subitem 3.1.1 do relatório).

28. Recomendar, com fulcro no inciso I do art. 43 da Lei 8.443/1992 c/c o inciso III do art. 250 do Regimento Interno do TCU, à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que efetue os seguintes aperfeiçoamentos na IN SLTI 4/2008:

1) explicitar que uma mesma empresa não possa ser contratada para executar e ao mesmo tempo apoiar a fiscalização desse mesmo serviço (subitem 3.1.1 do relatório);

2) em caso de licitação que envolva vários itens com adjudicação por item, explicitar a necessidade de justificar a escolha dessa forma de contratação, em detrimento de contratação separada

para cada item, com base na análise do risco e do impacto de um ou mais itens serem objeto de recursos, a ponto de paralisar a contratação desses itens e de todos os demais itens não afetados pelos recursos (subitem 3.1.1 do relatório);

3) em caso de licitações separadas para contratar diversos itens de uma solução, explicitar a necessidade de justificar essa forma de contratação, em detrimento de uma única contratação com adjudicação por itens, com base na análise do risco e do impacto de parte dos itens não ser contratada e, por isso, não se alcançar os resultados esperados da contratação (subitem 3.1.1 do relatório).

3.1.2 Recomendação ' 9.4.2. a realização de licitação independente para cada item, contemplando requisitos de habilitação e critérios de avaliação de proposta técnica objetivos, relevantes e específicos para cada item, favorecendo assim a competitividade do certame, a redução de preços, a especialização das empresas, a qualidade dos serviços, a redução de riscos estratégicos e de segurança para o órgão ou entidade;'

a) Texto da IN SLTI 4/2008 relativo à recomendação

29. Não consta comando para realizar licitação independente para cada item. No inciso II do art. 5º somente há referência a contratos distintos.

b) Análise da implementação da recomendação

30. Como está formatada, a recomendação conflita com a recomendação contida no subitem 9.1.4 do Acórdão 2.471/2008-TCU - Plenário, já que naquela recomendação é prevista a contratação de vários itens em uma mesma licitação com adjudicação por item. Em função do exposto, parece mais adequado tornar a recomendação em epígrafe insubsistente.

31. Adicionalmente, durante os trabalhos de análise da IN SLTI 4/2008, detectou-se que o § 1º do art. 3º da IN SLTI 2/2008, transcrito a seguir, não é claro com relação ao significado da expressão 'assinatura e publicação conjunta, em um mesmo documento, de contratos distintos'.

'art. 3º Serviços distintos devem ser licitados e contratados separadamente, ainda que o prestador seja vencedor de mais de um item ou certame.

§ 1º O disposto no *caput* não impede a adoção de medidas de economia processual, tais como a assinatura **e** publicação conjunta, em um mesmo documento, de contratos distintos.'

32. Como a IN SLTI 2/2008 aplica-se subsidiariamente às contratações de que trata a IN SLTI 4/2008 (art. 22 da IN SLTI 4/2008), os gestores poderão interpretar que, como medida de economia processual, os conteúdos de contratos de serviços de TI diferentes poderão ser agrupados em um único contrato, podendo-se efetuar assinatura conjunta desses contratos em um mesmo documento. Esse agrupamento resultaria em um contrato confuso, pois englobaria condições relativas a objetos diferentes em um único documento. Desse modo, os responsáveis pelo acompanhamento e pela fiscalização dos contratos agrupados teriam de manusear um contrato repleto de condições não aplicáveis a seu contrato, pois cada responsável utilizaria somente a parte do contrato que lhe dissesse respeito.

c) Avaliação do grau de implementação da recomendação

Recomendação parcialmente implementada.

d) Proposta de encaminhamento

33. Tornar a recomendação contida no subitem 9.4.2 do Acórdão 786/2006-TCU - Plenário insubsistente (subitem 3.1.2 do relatório).

34. Recomendar, com fulcro no inciso I do art. 43 da Lei 8.443/1992 c/c o inciso III do art. 250 do Regimento Interno do TCU, à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que aperfeiçoe o texto da IN SLTI 2/2008, de modo a melhorar a redação do § 1º do art. 3º da IN SLTI 2/2008, com o objetivo de evitar interpretações que levem ao agrupamento do conteúdo de diversos contratos em um único contrato para assinatura conjunta (subitem 3.1.2 do relatório).

3.1.3 Recomendação ' 9.4.3: a mensuração, sempre que possível, da prestação de serviços por resultados segundo especificações previamente estabelecidas, evitando-se a mera locação de mão de

obra e o pagamento por hora-trabalhada ou por posto de serviço, utilizando-se de metodologia expressamente definida no edital que contemple, entre outros, os seguintes pontos básicos:'

a) Texto da IN SLTI 4/2008 relativo à recomendação

'SEÇÃO I

PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO

...

art. 14. A Estratégia da Contratação, elaborada a partir da Análise de Viabilidade da Contratação, compreende as seguintes tarefas:

...

II - indicação, pela Área de Tecnologia da Informação com o apoio do Requisitante do Serviço, dos termos contratuais, observado o disposto nos parágrafos 1º e 2º deste artigo, sem prejuízo do estabelecido na Lei 8.666, de 1993, relativos a:

a) fixação de procedimentos e de critérios de mensuração dos serviços prestados, abrangendo métricas, indicadores e valores;

b) definição de metodologia de avaliação da adequação às especificações funcionais e da qualidade dos serviços;

...

§ 1º A aferição de esforço por meio da métrica homens-hora apenas poderá ser utilizada mediante justificativa e sempre vinculada à entrega de produtos de acordo com prazos e qualidade previamente definidos.

§ 2º ***É vedado contratar por postos de trabalho*** *alocados, salvo, excepcionalmente, mediante justificativa devidamente fundamentada. Neste caso, é obrigatória a comprovação de resultados compatíveis com o posto previamente definido.'* (grifos nossos)

b) Análise da implementação da recomendação

35. O teor da recomendação consta dos trechos transcritos da IN SLTI 4/2008.

c) Avaliação do grau de implementação da recomendação

Recomendação implementada.

d) Proposta de encaminhamento

36. Não há proposta de encaminhamento.

3.1.4 Recomendação ' 9.4.3.1. a fixação dos procedimentos e dos critérios de mensuração dos serviços prestados, abrangendo métricas, indicadores, valores aceitáveis, etc.;'

a) Texto da IN SLTI 4/2008 relativo à recomendação

'art. *14. A Estratégia da Contratação, elaborada a partir da Análise de Viabilidade da Contratação, compreende as seguintes tarefas:*

...

II - indicação, pela Área de Tecnologia da Informação com o apoio do Requisitante do Serviço, dos termos contratuais, observado o disposto nos parágrafos 1º e 2º deste artigo, sem prejuízo do estabelecido na Lei 8.666, de 1993, relativos a:

a) fixação de procedimentos e de critérios de mensuração dos serviços prestados, abrangendo métricas, indicadores e valores;

...

c) quantificação ou estimativa prévia do volume de serviços demandados, para comparação e controle;

...

art. 20. A fase de Gerenciamento do Contrato visa acompanhar e garantir a adequada prestação dos serviços durante todo o período de execução do contrato e envolve as seguintes tarefas:

...

II - encaminhamento formal de demandas pelo Gestor do Contrato ao preposto da contratada por meio de Ordens de Serviço, que conterão:

...

b) o volume de serviços solicitados e realizados segundo as métricas definidas;

...

d) o cronograma de realização dos serviços, incluídas todas as tarefas significativas e seus respectivos prazos;' (grifos nossos)

b) Análise da implementação da recomendação

37. O teor da recomendação consta dos trechos transcritos da IN SLTI 4/2008, que incluem trechos referentes às fases de planejamento da contratação e de gestão contratual. Entretanto, ao final da alínea 'a' do inciso II do art. 14, a palavra 'valores' ficou desprovida de significado. No texto original da recomendação, essa palavra refere-se aos valores definidos como mínimos em termos de aceitação dos serviços, ou seja, valores mínimos aceitáveis.

c) Avaliação do grau de implementação da recomendação

Recomendação parcialmente implementada.

d) Proposta de encaminhamento

38. Recomendar, com fulcro no inciso I do art. 43 da Lei 8.443/1992 c/c o inciso III do art. 250 do Regimento Interno do TCU, à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que aperfeiçoe o texto da IN SLTI 4/2008, de modo a alterar a alínea 'a' do inciso II do art. 14 da IN SLTI 4/2008, com o objetivo de deixar claro que a palavra 'valores' refere-se a valores mínimos aceitáveis pelo contratante (subitem 3.1.4 do relatório).

3.1.5 Recomendação ' 9.4.3.2. a quantificação ou a estimativa prévia do volume de serviços demandados, para fins de comparação e controle;'

a) Texto da IN SLTI 4/2008 relativo à recomendação

'art. *14. A Estratégia da Contratação, elaborada a partir da Análise de Viabilidade da Contratação, compreende as seguintes tarefas:*

...

II - indicação, pela Área de Tecnologia da Informação com o apoio do Requisitante do Serviço, dos termos contratuais, observado o disposto nos parágrafos 1º e 2º deste artigo, sem prejuízo do estabelecido na Lei 8.666, de 1993, relativos a:

...

c) quantificação ou estimativa prévia do volume de serviços demandados, para comparação e controle;

...

art. 20. A fase de Gerenciamento do Contrato visa acompanhar e garantir a adequada prestação dos serviços durante todo o período de execução do contrato e envolve as seguintes tarefas:

...

II - encaminhamento formal de demandas pelo Gestor do Contrato ao preposto da contratada por meio de Ordens de Serviço, que conterão:

...

b) o volume de serviços solicitados e realizados segundo as métricas definidas;' (grifos nossos)

b) Análise da implementação da recomendação

39. O teor da recomendação consta dos trechos transcritos da IN SLTI 4/2008, que incluem trechos referentes às fases de planejamento da contratação e de gestão contratual.

c) Avaliação do grau de implementação da recomendação

Recomendação implementada.

d) Proposta de encaminhamento

40. Não há proposta de encaminhamento.

3.1.6 Recomendação ' 9.4.3.3. a definição de metodologia de avaliação da adequação às especificações e da qualidade dos serviços com vistas à aceitação e pagamento;'

a) Texto da IN SLTI 4/2008 relativo à recomendação

'art. *14. A Estratégia da Contratação, elaborada a partir da Análise de Viabilidade da Contratação, compreende as seguintes tarefas:*

...

II - indicação, pela Área de Tecnologia da Informação com o apoio do Requisitante do Serviço, dos termos contratuais, observado o disposto nos parágrafos 1º e 2º deste artigo, sem prejuízo do estabelecido na Lei 8.666, de 1993, relativos a:

...

b) definição de metodologia de avaliação da adequação às <u>especificações funcionais</u> e da qualidade dos serviços;

...

art. 20. A fase de Gerenciamento do Contrato visa acompanhar e garantir a adequada prestação dos serviços durante todo o período de execução do contrato e envolve as seguintes tarefas:

...

II - encaminhamento formal de demandas pelo Gestor do Contrato ao preposto da contratada por meio de Ordens de Serviço, que conterão:

a) a definição e a especificação dos serviços a serem realizados;

b) o volume de serviços solicitados e realizados segundo as métricas definidas;

c) resultados esperados;

d) o cronograma de realização dos serviços, incluídas todas as tarefas significativas e seus respectivos prazos;

e) a avaliação da qualidade dos serviços realizados e as justificativas do avaliador; e

f) identificação dos responsáveis pela solicitação, avaliação da qualidade e ateste dos serviços realizados, que não podem ter vínculo com a empresa contratada;

*III - **monitoramento da execução**, a cargo do Gestor do Contrato, com apoio do Requisitante do Serviço e da Área de Tecnologia da Informação, que consiste em:*

a) recebimento mediante análise da avaliação dos serviços, com base nos critérios previamente definidos;

b) ateste para fins de pagamento;' (grifos nossos)

b) Análise da implementação da recomendação

41. O teor da recomendação consta dos trechos transcritos da IN SLTI 4/2008, que incluem referências às fases de planejamento da contratação e de gestão contratual. Entretanto, com relação ao art. 14, inciso II, alínea 'b', não há necessidade de se restringir a avaliação da adequação dos serviços às especificações funcionais, devendo-se avaliar a adequação dos serviços a todas as especificações, que incluem requisitos funcionais e não funcionais, bem como requisitos externos (e.g. atendimento a normas da ABNT – Associação Brasileira de Normas Técnicas).

c) Avaliação do grau de implementação da recomendação

Recomendação parcialmente implementada.

d) Proposta de encaminhamento

42. Recomendar, com fulcro no inciso I do art. 43 da Lei 8.443/1992 c/c o inciso III do art. 250 do Regimento Interno do TCU, à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que aperfeiçoe o texto da IN SLTI 4/2008, de modo a suprimir a palavra 'funcionais' da alínea 'b' do inciso II do art. 14 da IN SLTI 4/2008 (subitem 3.1.6 do relatório).

3.1.7 Recomendação ' 9.4.3.4. a utilização de um instrumento de controle, geralmente consolidado no documento denominado 'ordem de serviço' ou 'solicitação de serviço';'

a) Texto da IN SLTI 4/2008 relativo à recomendação

'SEÇÃO III

GERENCIAMENTO DO CONTRATO

art. 20. A fase de Gerenciamento do Contrato visa acompanhar e garantir a adequada prestação dos serviços durante todo o período de execução do contrato e envolve as seguintes tarefas:

...

II - encaminhamento formal de demandas pelo Gestor do Contrato ao preposto da contratada por meio de ***Ordens de Serviço****, que conterão:*

a) a definição e a especificação dos serviços a serem realizados;

b) o volume de serviços solicitados e realizados segundo as métricas definidas;

c) resultados esperados;

d) o cronograma de realização dos serviços, incluídas todas as tarefas significativas e seus respectivos prazos;

e) a avaliação da qualidade dos serviços realizados e as justificativas do avaliador; e

f) identificação dos responsáveis pela solicitação, avaliação da qualidade e ateste dos serviços realizados, que não podem ter vínculo com a empresa contratada;' (grifos nossos)

b) Análise da implementação da recomendação

43. O teor da recomendação consta dos trechos transcritos da IN SLTI 4/2008. Entretanto, o trecho transcrito somente refere-se à fase de gerenciamento do contrato. O problema é que não fica claro na IN SLTI 4/2008 que os mecanismos de gerenciamento do contrato (arts. 20 e 21) têm de ser definidos na fase de planejamento da contratação, pois **na fase de gerenciamento do contrato somente são utilizados os mecanismos de gerenciamento definidos previamente na fase de planejamento da contratação**. É importante ressaltar que a minuta do contrato faz parte do edital de licitação (art. 40, § 2º, inciso III, da Lei 8.666/1993), que deve conter os mecanismos de gerenciamento do contrato. Em suma, há o risco de que os gestores públicos interpretem que a formulação de protocolos de gestão do contrato, como o de uso de ordens de serviços, possa ser feito durante a fase de gerenciamento do contrato (depois da assinatura do contrato), desconsiderando aspectos como o esforço administrativo para alterar o contrato (e.g. elaboração de um aditivo), a probabilidade de a contratada não aceitar novas regras (e.g. rejeitar regras que envolvam custos adicionais não repassados ao contratante) e a probabilidade de interessadas ou outras licitantes questionarem as mudanças das regras da contratação (e.g. uma licitante pode alegar que se uma regra tivesse sido alterada antes da abertura da licitação, ela poderia oferecer um preço menor). Adicionalmente, na atividade de estimativa de preço, caso o órgão, ou a entidade, solicite estimativas de preço a empresas do mercado, é importante que o órgão, ou a entidade, informe ao mercado como será feita a gestão do contrato, de modo que as empresas avaliem os custos e riscos decorrentes de um determinado modelo de gestão contratual e possam oferecer preços adequados.

c) Avaliação do grau de implementação da recomendação

Recomendação parcialmente implementada.

d) Proposta de encaminhamento

44. Recomendar, com fulcro no inciso I do art. 43 da Lei 8.443/1992 c/c o inciso III do art. 250 do Regimento Interno do TCU, à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que aperfeiçoe o texto da IN SLTI 4/2008, de modo a explicitar que os mecanismos da fase de gerenciamento do contrato (arts. 20 e 21 da norma citada) tenham de ser estabelecidos na fase de planejamento da contratação e também constem da minuta do contrato a ser firmado entre o órgão, ou a entidade, e a empresa que será contratada, para que o disposto no art. 40, § 2º, inciso III, da Lei 8.666/1993 seja atendido adequadamente (subitem 3.1.7 do relatório).

3.1.8 Recomendação ' 9.4.3.5. a definição dos procedimentos de acompanhamento e fiscalização a serem realizados concomitantemente à execução para evitar distorções na aplicação dos critérios;'

a) Texto da IN SLTI 4/2008 relativo à recomendação

'art. *14. A Estratégia da Contratação, elaborada a partir da Análise de Viabilidade da Contratação, compreende as seguintes tarefas:*

...

II - indicação, pela Área de Tecnologia da Informação com o apoio do Requisitante do Serviço, dos termos contratuais, observado o disposto nos parágrafos 1º e 2º deste artigo, sem prejuízo do estabelecido na Lei 8.666, de 1993, relativos a:

...

d) regras para aplicação de multas e demais sanções administrativas;

e) garantia de inspeções e diligências, quando aplicável, e sua forma de exercício;

...

h) cronograma de execução física e financeira;

i) forma de pagamento, que deverá ser efetuado em função dos resultados obtidos; e

j) definição de mecanismos formais de comunicação a serem utilizados para troca de informações entre a contratada e a Administração;

...

SEÇÃO III

GERENCIAMENTO DO CONTRATO

art. 20. A fase de Gerenciamento do Contrato visa acompanhar e garantir a adequada prestação dos serviços durante todo o período de execução do contrato e envolve as seguintes tarefas:

I - início do contrato, que abrange:

...

b) reunião inicial entre o Gestor do Contrato, Área de Tecnologia da Informação,

Requisitante do Serviço e a contratada, cuja pauta observará, pelo menos:

1. assinatura do termo de compromisso de manutenção de sigilo e ciência das normas de segurança vigentes no órgão ou entidade; e

2. esclarecimentos relativos a questões operacionais e de gerenciamento do contrato;

II - encaminhamento formal de demandas pelo Gestor do Contrato ao preposto da contratada por meio de Ordens de Serviço, que conterão:

...

d) o cronograma de realização dos serviços, incluídas todas as tarefas significativas e seus respectivos prazos;

e) a avaliação da qualidade dos serviços realizados e as justificativas do avaliador; e

f) identificação dos responsáveis pela solicitação, avaliação da qualidade e ateste dos serviços realizados, que não podem ter vínculo com a empresa contratada;

III - monitoramento da execução, a cargo do Gestor do Contrato, com apoio do Requisitante do Serviço e da Área de Tecnologia da Informação, que consiste em:

a) recebimento mediante análise da avaliação dos serviços, com base nos critérios previamente definidos;

b) ateste para fins de pagamento;

c) identificação de desvios e encaminhamento de demandas de correção;

d) encaminhamento de glosas e sanções;

e) verificação de aderência às normas do contrato;

f) verificação da manutenção da necessidade, economicidade e oportunidade da contratação;

g) verificação da manutenção das condições classificatórias, pontuadas e da habilitação técnica;

h) manutenção do Plano de Sustentação;

i) comunicação às autoridades competentes sobre a proximidade do término do contrato, com pelo menos 60 (sessenta) dias de antecedência;

j) manutenção dos registros de aditivos;

k) encaminhamento às autoridades competentes de eventuais pedidos de modificação contratual; e

l) manutenção de registros formais de todas as ocorrências da execução do contrato, por ordem histórica;

***IV - encerramento e transição contratual,** que deverá observar o Plano de Sustentação.*

Parágrafo único. O registro das tarefas mencionadas neste artigo deverá compor o Histórico de Gerenciamento do Contrato.' (grifos nossos)

b) Análise da implementação da recomendação

45. O teor da recomendação consta dos trechos transcritos da IN SLTI 4/2008, que incluem referências às fases de planejamento da contratação e de gestão contratual. Entretanto, parte significativa dos procedimentos de acompanhamento e fiscalização a ser realizados concomitantemente à execução foi explicitada somente no art. 20 da IN SLTI 4/2008. Como foi sinalizado anteriormente, há o risco de que os gestores públicos interpretem que a formulação de protocolos de gestão do contrato possa ser feito durante a fase de gerenciamento do contrato, com os problemas já expostos. **Como já foi feita recomendação para que a definição dos mecanismos da fase de gerenciamento do contrato ocorra na fase de planejamento da contratação (item 3.1.7), não será proposta nova recomendação neste subitem.**

46. Adicionalmente, por tratar-se de ponto muito relevante, é pertinente tecer alguns comentários acerca da prestação de serviços com presencialidade. Nos contratos em que os funcionários trabalhem dentro das instalações da contratada, em regime de postos de trabalho ou não, é prudente que sejam executados procedimentos de verificação da situação de cada funcionário da contratada que trabalha para o órgão, ou para a entidade, nos moldes do Anexo IV da IN SLTI 2/2008, de modo a diminuir o risco de a instituição enfrentar demandas na Justiça Trabalhista com base no inciso IV do Enunciado 331 do TST. Esses procedimentos não constam da IN SLTI 4/2008 e não há referência nessa norma a procedimentos como os que constam da IN SLTI 2/2008.

c) Avaliação do grau de implementação da recomendação

Recomendação parcialmente implementada.

d) Proposta de encaminhamento

47. Recomendar, com fulcro no inciso I do art. 43 da Lei 8.443/1992 c/c o inciso III do art. 250 do Regimento Interno do TCU, à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que aperfeiçoe o texto da IN SLTI 4/2008 para que sejam estabelecidos os procedimentos de verificação da situação de cada funcionário da contratada atrelado a contrato em que os funcionários trabalhem dentro das instalações da contratada, em regime de postos de trabalho ou não (subitem 3.1.8 do relatório).

3.1.9 Recomendação ' 9.4.4. a utilização, como instrumento de controle das etapas de solicitação, acompanhamento, avaliação, atestação e pagamento de serviços, da 'ordem de serviço' ou 'solicitação de serviço', que deve conter, no mínimo:

9.4.4.1. a definição e a especificação dos serviços a serem realizados;

9.4.4.2. o volume de serviços solicitados e realizados segundo as métricas definidas;

9.4.4.3. os resultados ou produtos solicitados e realizados;

9.4.4.4. o cronograma de realização dos serviços, incluídas todas as tarefas significativas e seus respectivos prazos;

9.4.4.5. a avaliação da qualidade dos serviços realizados e as justificativas do avaliador;

9.4.4.6. a identificação dos responsáveis pela solicitação, pela avaliação da qualidade e pela atestação dos serviços realizados, os quais não podem ter nenhum vínculo com a empresa contratada;'

a) Texto da IN SLTI 4/2008 relativo à recomendação

'SEÇÃO III

GERENCIAMENTO DO CONTRATO

art. 20. A fase de Gerenciamento do Contrato visa acompanhar e garantir a adequada prestação dos serviços durante todo o período de execução do contrato e envolve as seguintes tarefas:

...

*II - encaminhamento formal de demandas pelo Gestor do Contrato ao preposto da contratada por meio de **Ordens de Serviço**, que conterão:*

a) a definição e a especificação dos serviços a serem realizados;

b) o volume de serviços solicitados e realizados segundo as métricas definidas;

c) resultados esperados;

d) o cronograma de realização dos serviços, incluídas todas as tarefas significativas e seus respectivos prazos;

e) a avaliação da qualidade dos serviços realizados e as justificativas do avaliador; e

f) identificação dos responsáveis pela solicitação, avaliação da qualidade e ateste dos serviços realizados, que não podem ter vínculo com a empresa contratada;' (grifos nossos)

b) Análise da implementação da recomendação

48. O teor da recomendação consta dos trechos transcritos da IN SLTI 4/2008. Entretanto, o uso de ordens de serviço somente consta no art. 20 da IN SLTI 4/2008. Como foi sinalizado anteriormente, há o risco de que os gestores públicos interpretem que a formulação de protocolos de gestão do contrato possa ser feita durante a fase de gerenciamento do contrato. **Como já foi feita recomendação para que a definição dos mecanismos da fase de gerenciamento do contrato ocorra na fase de planejamento da contratação (item 3.1.7), não será feita nova recomendação neste subitem.**

c) Avaliação do grau de implementação da recomendação

Recomendação parcialmente implementada.

d) Proposta de encaminhamento

49. Não há proposta de encaminhamento.

3.2 Análise da implementação das recomendações do Acórdão 1.480/2007-TCU - Plenário

3.2.1 Recomendação ' 9.1.1. no cumprimento da recomendação exarada no subitem 9.4 do Acórdão 786/2006 - Plenário procure contemplar a modelagem nele referida e os regramentos mínimos indicados nos seus respectivos subitens, em documento normativo que trate exclusivamente de licitação e contratação de serviços de Tecnologia da Informação, distinta da norma que se refere genericamente a contratação de outros serviços, continuados ou não;'

a) Texto da IN SLTI 4/2008 relativo à recomendação

Todo o texto da norma.

b) Análise da implementação da recomendação

50. A IN SLTI 4/2008 inclui os subitens abordados no subitem 9.4 do Acórdão 786/2006-TCU - Plenário, com graus de implementação diferentes. A análise individual desses subitens é feita no item 3.1 deste documento. Adicionalmente, a norma trata somente de contratação de serviços de TI e é distinta da norma que trata de outros serviços (IN SLTI 2/2008).

c) Avaliação do grau de implementação da recomendação

Recomendação parcialmente implementada.

d) Proposta de encaminhamento

51. Não há proposta de encaminhamento.

3.2.2 Recomendação ' 9.1.2.1. modelagem básica dos processos de trabalho de contratação de serviços de Tecnologia da Informação e de gestão de contratos decorrentes;'

a) Texto da IN SLTI 4/2008 relativo à recomendação

Capítulo II, Do Processo De Contratação, arts. 7º a 21, não transcritos em função da quantidade de itens da norma.

b) Análise da implementação da recomendação

52. Na IN SLTI 4/2008, foi feita modelagem básica dos processos de trabalho de contratação de serviços de TI e de gestão de contratos decorrentes. Foram definidas três grandes fases: Planejamento da Contratação, Seleção do Fornecedor e Gerenciamento do Contrato. Essas fases, por sua vez, foram divididas em etapas e atividades. Com exceção da segunda fase (Seleção do Fornecedor), para a qual não se vislumbra peculiaridades quando o objeto é serviço de TI, as demais são detalhadas ao longo da norma.

53. Entretanto, não foram modeladas diversas etapas críticas da cadeia de valor de contratação e de gestão contratual, como por exemplo:

1) elaboração de estimativa de preço (art. 15, inciso V; art. 40, § 2º, inciso II; art. 43, inciso IV; art. 44, § 3º ; art. 48; todos da Lei 8.666/1993);

2) análise de admissibilidade de preço (critério de aceitabilidade de preço - Lei 8.666/1993, art. 40, inciso X);

3) recebimento provisório e definitivo (art. 73 da Lei 8.666/1993).

54. Portanto, a modelagem básica dos processos de trabalho de contratação de serviços de TI e de gestão de contratos decorrentes está incompleta.

55. É importante lembrar que parte dessa lacuna de descrição de etapas **já havia sido indicada no parágrafo 123.4 do relatório do Acórdão 1.480/2007-TCU - Plenário**, no qual são citados diversos artefatos, a ser produzidos em etapas específicas da cadeia de valor de contratação e gestão de contratos de serviços de TI. O parágrafo citado é transcrito a seguir.

'123.4. Modelos de artefatos a serem produzidos no processo de contratação e de gestão contratual, tais como:

- levantamento de mercado relativo à contratação;

- memorando de solicitação de contratação da área de TI para a área administrativa;

- projeto básico ou termo de referência, que inclui modelo de requisitos, pontuações, condições contratuais etc.;

- estimativa de preço da contratação, com devida fundamentação;

- editais de licitação para os tipos de modalidades adotadas, como Concorrência do tipo 'técnica e preço', Tomada de Preço do tipo 'técnica e preço', Pregão e contratações com recursos externo (e.g. BID), bem como modelos para contratações por dispensa e inexigibilidade;

- minutas de contrato;

- respostas a questionamentos e recursos;

- atestação de serviços, que estabeleça itens que devam ser verificados (e.g. entrega de produtos e alcance de níveis de serviço) para se formular juízos sobre a atestação;

- solicitação de aplicação de penalidades.'

c) Avaliação do grau de implementação da recomendação

Recomendação parcialmente implementada.

d) Proposta de encaminhamento

56. Recomendar, com fulcro no inciso I do art. 43 da Lei 8.443/1992 c/c o inciso III do art. 250 do Regimento Interno do TCU, à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que aperfeiçoe o texto da IN SLTI 4/2008, de modo a concluir a modelagem dos processos de trabalho da cadeia de valor de contratação e gestão de contratos de serviços de TI explicitada na recomendação que consta do subitem 9.1.2.1 do Acórdão 1.480/2007-TCU - Plenário, considerando a relação de artefatos contida no parágrafo 123.4 do relatório condutor do acórdão citado (subitem 3.2.2 do relatório).

3.2.3 Recomendação ' 9.1.2.2. definição de papéis e responsabilidades nos processos de contratação e de gestão dos contratos;'

a) Texto da IN SLTI 4/2008 relativo à recomendação

A recomendação foi contemplada em vários pontos da norma (e.g. art. 10, incisos I, II, IV, V; art. 11; arts. 12 e 13).

b) Análise da implementação da recomendação

57. Embora haja a definição de papéis e responsabilidades de atores como o requisitante e a área de TI, faltam papéis de outros atores da cadeia de valor de contratação e gestão de contratos de TI, como a área administrativa (e.g. relativos à adequação orçamentária e à admissibilidade de preços) e a consultoria jurídica. A título de ilustração, podem ser levantados os seguintes papéis com relação à gestão do contrato:

1) responsável pelo acompanhamento e pela fiscalização, que efetua o **recebimento provisório**, de acordo com art. 73, inciso I, alínea 'a', da Lei 8.666/1993;

2) servidor ou comissão designada pela autoridade competente, responsável por comprovar a adequação do objeto aos termos contratuais, de modo a efetuar o **recebimento definitivo**, de acordo com art. 73, inciso I, alínea 'b', da Lei 8.666/1993;

3) gestor do contrato, que é responsável pelo acompanhamento e pela fiscalização de sua execução, procedendo ao registro das ocorrências e adotando as providências necessárias a seu fiel cumprimento, tendo por parâmetro os resultados previstos no contrato, de acordo com o art. 6º do Decreto 2.271/1997 e com o art. 2º, inciso VII, da IN SLTI 4/2008;

4) superiores do responsável pelo acompanhamento e pela fiscalização do contrato, que têm de tomar decisões e providências que ultrapassem a sua competência, de acordo com o art. 67, § 2º, da Lei 8.666/1993;

5) requisitante do serviço (e.g. gerentes das áreas que executam os processos de gestão de material e patrimônio), que é o agente que demanda a contratação da solução (art. 2º, inciso I, da IN SLTI 4/2008) e que têm as melhores condições de avaliar se os produtos e serviços entregues atendem à necessidade de negócio, em parceria com o responsável pelo acompanhamento e pela fiscalização do contrato.

58. Na legislação corrente, os papéis dos agentes envolvidos na gestão contratual são nebulosos, inclusive com papéis que se sobrepõem. Esse é o caso da figura do responsável pelo acompanhamento e pela fiscalização do contrato, corriqueiramente denominado fiscal ou fiscalizador do contrato, com relação ao papel do gestor do contrato. O papel de responsável pelo acompanhamento e pela fiscalização do contrato é referenciado no art. 67 da Lei 8.666/1993 e o de gestor do contrato consta do art. 6º do Decreto 2.271/1997 e do inciso VII do art. 2º da IN SLTI 4/2007.

c) Avaliação do grau de implementação da recomendação

Recomendação parcialmente implementada.

d) Proposta de encaminhamento

59. Recomendar, com fulcro no inciso I do art. 43 da Lei 8.443/1992 c/c o inciso III do art. 250 do Regimento Interno do TCU, à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que efetue os seguintes aperfeiçoamentos na IN SLTI 4/2008:

1) identificar os atores envolvidos em cada etapa da cadeia de valor de contratação e gestão contratual (subitem 3.2.3 do relatório);

2) definir os papéis dos atores citados, incluindo, pelo menos, os da área administrativa e da consultoria jurídica (subitem 3.2.3 do relatório);

3) harmonizar os papéis do responsável pelo acompanhamento e pela fiscalização do contrato, que consta do art. 67 da Lei 8.666/1993, com o papel do gestor do contrato, que consta do art. 6º do Decreto 2.271/1997 e do inciso VII do art. 2º da IN SLTI 4/2007 (subitem 3.2.3 do relatório).

3.2.4 Recomendação ' 9.1.2.3. forma de aferição da maturidade dos processos de contratação de serviços de Tecnologia da Informação;'

a) Texto da IN SLTI 4/2008 relativo à recomendação

Não consta da norma.

b) Análise da implementação da recomendação

60. A análise de maturidade poderá apresentar diversas vantagens em termos de eficiência e eficácia das contratações de serviços de TI, que incluem:

1) direcionamento adequado de investimentos em termos de capacitação por parte de órgãos como a SLTI e a Escola Nacional de Administração Pública (Enap) (e.g. investir fortemente nos órgãos mais imaturos);

2) elaboração de planos de evolução de maturidade (e.g. cada órgão teria de apresentar ao órgão central do SISP seu plano de evolução de maturidade com base na situação atual e em uma situação desejada);

3) alocação orçamentária (e.g. órgãos mais imaturos receberiam orçamento ajustado aos gastos com custeio e minimamente para investimentos, enquanto órgãos mais maduros poderiam pleitear maiores investimentos para novos projetos, pois teriam melhores condições de utilizar adequadamente os recursos alocados).

61. Adicionalmente, o grau de maturidade de cada órgão poderia servir de subsídio para a elaboração da Estratégia Geral de Tecnologia da Informação para a Administração Pública.

62. A norma ABNT NBR ISO/IEC 15504-3:2008 pode servir de referencial para a implementação da recomendação.

c) Avaliação do grau de implementação da recomendação

Recomendação não implementada.

d) Proposta de encaminhamento

63. Reiterar, com fulcro no inciso I do art. 43 da Lei 8.443/1992 c/c o inciso III do art. 250 do Regimento Interno do TCU, à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão a recomendação que consta do subitem 9.1.2.3 do Acórdão 1.480/2007-TCU - Plenário (subitem 3.2.4 do relatório).

3.2.5 Recomendação ' 9.1.2.4. modelos de artefatos a serem produzidos no processo de contratação e de gestão contratual, como a estimativa de preço da contratação;'

a) Texto da IN SLTI 4/2008 relativo à recomendação

Não consta da norma.

b) Análise da implementação da recomendação

64. Na IN SLTI 4/2008, foram apresentados os itens de alguns artefatos (e.g. Termo de Referência ou Projeto Básico no art. 17), mas não modelos de artefatos (e.g. formulários padronizados).

65. A IN SLTI 4/2008 também não oferece orientações para a elaboração dos artefatos necessários na cadeia de valor de contratação e de gestão contratual, de modo que uma equipe de planejamento de uma contratação possa elaborar um determinado artefato a partir de informações produzidas em artefatos anteriores. Por exemplo, não é clara a conexão entre artefatos como 'Plano de Sustentação' (art. 13), 'Estratégia de Contratação' (art. 14) e 'Termo de Referência ou Projeto Básico' (art. 17).

66. No caso do Plano de Sustentação, não é claro o significado dos itens que o compõem (e.g. no inciso I consta 'segurança da informação' e no inciso II consta 'transição contratual') e tampouco como os gestores o utilizarão.

67. Adicionalmente, no Termo de Referência ou Projeto Básico, há o elemento 'modelo de prestação de serviços' (art. 17, inciso IV), cuja definição não foi explicitada em nenhum ponto da norma e nem como se aproveita informações de artefatos produzidos anteriormente para produzir esse item.

68. A ausência de artefatos padronizados, como formulários, explicações sobre como preencher esses formulários e cartilhas com exemplos de termos de referência preenchidos intensifica esses efeitos de **deficiência de conexão clara entre os artefatos necessários à execução das etapas previstas na IN SLTI 4/2008**.

69. A recomendação em tela, se implementada, simplificaria a cadeia de valor de contratação e gestão de contratos de serviços de TI, pois os atores envolvidos passariam a contar com artefatos padronizados, poupando tempo na elaboração desses artefatos de forma individual em cada órgão ou entidade. Portanto, **há expectativa de um grande efeito multiplicador na implementação dessa recomendação**.

70. **Artefatos padronizados também poderiam facilitar a adoção da IN SLTI 4/2008 pelos órgãos/entidades**. Modelos de formulários, por exemplo, poderiam ajudar os gestores com menos conhecimento a prover as informações previstas na norma citada e a executar os procedimentos previstos nela.

71. Se os artefatos forem padronizados, não só em termos de estrutura, mas também no tocante ao **conteúdo**, os órgãos e as entidades poderiam se beneficiar ainda mais, pois grande parte do esforço de elaboração desses artefatos poderia ser gasto na elaboração dos artefatos padronizados, **coordenada pela SLTI** (e.g. com uso de ferramentas 'wiki' pelos diversos órgãos do SISP), cabendo aos órgãos e às entidades a adaptação desses artefatos às suas próprias realidades. Com essa padronização adicional (de conteúdo), as contratações que usassem esses padrões de conteúdo poderiam ser mais comparáveis em termos de requisitos e de preço, o que tornaria mais simples o processo de levantamento de

mercado e de estimativa de preço junto a órgãos ou entidades da APF. Vale lembrar que a Lei 8.666/1993 prevê o uso de padronização nas contratações públicas e consideração dos preços praticados no âmbito de outros órgãos e entidades da APF, de acordo com os dispositivos a seguir transcritos:

'art. *11. As obras e serviços destinados aos mesmos fins terão* ***projetos padronizados*** *por tipos, categorias ou classes, exceto quando o projeto-padrão não atender às condições peculiares do local ou às exigências específicas do empreendimento.*

...

art. 15. As compras, sempre que possível, deverão:

I - atender ao ***princípio da padronização****, que imponha compatibilidade de especificações técnicas e de desempenho, observadas, quando for o caso, as condições de manutenção, assistência técnica e garantia oferecidas;*

...

V - balizar-se pelos preços praticados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública.

...' (grifos nossos)

72. Também cabe ressaltar que no subitem 123.4 do relatório do Acórdão 1.480/2007-TCU - Plenário foi apresentada uma proposta de lista de artefatos, que não foi contemplada na IN SLTI 4/2008 e que é transcrita a seguir:

'123.4. Modelos de artefatos a serem produzidos no processo de contratação e de gestão contratual, tais como:

- levantamento de mercado relativo à contratação;

- memorando de solicitação de contratação da área de TI para a área administrativa;

- projeto básico ou termo de referência, que inclui modelo de requisitos, pontuações, condições contratuais etc.;

- estimativa de preço da contratação, com devida fundamentação;

- editais de licitação para os tipos de modalidades adotadas, como Concorrência do tipo 'técnica e preço', Tomada de Preço do tipo 'técnica e preço', Pregão e contratações com recursos externo (e.g. BID), bem como modelos para contratações por dispensa e inexigibilidade;

- minutas de contrato;

- respostas a questionamentos e recursos;

- atestação de serviços, que estabeleça itens que devam ser verificados (e.g. entrega de produtos e alcance de níveis de serviço) para se formular juízos sobre a atestação;

- solicitação de aplicação de penalidades.'

c) Avaliação do grau de implementação da recomendação

Recomendação não implementada.

d) Proposta de encaminhamento

73. Reiterar, com fulcro no inciso I do art. 43 da Lei 8.443/1992 c/c o inciso III do art. 250 do Regimento Interno do TCU, à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão a recomendação que consta do subitem 9.2.1.4 do Acórdão 1.480/2007-TCU - Plenário (subitem 3.2.5 do relatório).

74. Recomendar, com fulcro no inciso I do art. 43 da Lei 8.443/1992 c/c o inciso III do art. 250 do Regimento Interno do TCU, ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que efetue os seguintes aperfeiçoamentos na IN SLTI 4/2008:

1) identificar os artefatos (documentos) produzidos na cadeia de valor de contratação e gestão de contratos de serviços de TI (subitem 3.2.5 do relatório);

2) elaborar modelos de artefatos com conjuntos padronizados de informações a ser fornecidas (e.g. 'estudo de viabilidade') (subitem 3.2.5 do relatório);

3) explicitar o significado de cada informação necessária em cada artefato definido (subitem 3.2.5 do relatório);

4) explicitar o relacionamento dos artefatos previstos na norma, de modo a ficar claro como aproveitar elementos de artefatos produzidos anteriormente na elaboração de cada artefato (subitem 3.2.5 do relatório);

5) coordenar esforço de órgãos do SISP para elaborar modelos de artefatos pré-preenchidos para os serviços de TI de maior utilização (subitem 3.2.5 do relatório).

3.2.6 Recomendação ' 9.1.2.5. definição de indicadores de desempenho que sirvam de apoio aos gestores do órgão ou entidade contratante na gestão dos processos de contratação e na gestão da execução contratual;'

a) Texto da IN SLTI 4/2008 relativo à recomendação

Não consta da norma.

b) Análise da implementação da recomendação

75. Sem indicadores de desempenho, os gestores envolvidos na cadeia de valor de contratação e gestão de contratos de serviços de TI ficam sem informações importantes para melhorar os processos de trabalho dessa cadeia, que envolvem tanto os processos de contratação (e.g. elaboração do edital de licitação) como os processos de gestão contratual (e.g. avaliação de artefatos entregues por uma empresa contratada). Exemplos de indicadores: 1) tempo médio e desvio padrão para elaboração de planejamento de contratações; 2) tempo médio e desvio padrão para assinatura de contratos, contado desde o início do processo de planejamento de cada contratação até a assinatura do respectivo contrato.

c) Avaliação do grau de implementação da recomendação

Recomendação não implementada.

d) Proposta de encaminhamento

76. Reiterar, com fulcro no inciso I do art. 43 da Lei 8.443/1992 c/c o inciso III do art. 250 do Regimento Interno do TCU, à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão a recomendação que consta do subitem 9.2.1.5 do Acórdão 1.480/2007-TCU - Plenário (subitem 3.2.6 do relatório).

3.2.7 Recomendação ' 9.1.2.6. utilização de estudo de modelos já existentes, como subsídio para formulação de seu próprio modelo, a exemplo dos seguintes, reportados no relatório desta deliberação: MPS.BR (Guia de Aquisição), ISO/IEC 12207:1995 e 15504, IEEE STD 1062:1998, eSCM-CL, Cobit, ITIL, PrATIco, CMMI-AM e PMBoK, atentando para o fato de que o MPS.BR e o PrATIco são modelos que já contam com investimento público brasileiro;'

a) Texto da IN SLTI 4/2008 relativo à recomendação

Não há.

b) Análise da implementação da recomendação

77. Além da indicação de modelos na recomendação, como subsídio para que a SLTI formulasse seu próprio modelo, o TCU apresentou, a convite da SLTI (fl. 263, v. 1), palestra em 19 de dezembro de 2007 sobre resultados de seus estudos sobre os parâmetros que devem balizar a contratação de serviços técnicos de TI. Esses resultados (Quadro Referencial Normativo – QRN) foram produzidos no escopo do atendimento ao item 9.7 do Acórdão 1.558/2003-TCU - Plenário (TC-008.693/2003-3), por parte da Segecex, com apoio da Setec, e estão disponíveis no sítio do TCU (www.tcu.gov.br), de acordo com o item 9.1.1 do Acórdão 1.215/2009-TCU - Plenário. Esses estudos incluem conceitos de todos os modelos citados na recomendação, de modo que a SLTI teve contato com um modelo elaborado pelo TCU que sintetizava e articulava conceitos de diversos modelos.

78. A SLTI não ofereceu evidências de que tenha usado modelos existentes. Entretanto, a IN SLTI 4/2008 apresenta uma sequência de etapas similar à do QRN e com nomes similares ('Planejamento da Contratação', 'Seleção do Fornecedor' e 'Gerenciamento do Contrato') e utiliza termos similares aos usados no referido modelo (e.g. 'modelo de prestação dos serviços' e 'monitoração da execução'). Desse modo, considerou-se essa recomendação como parcialmente implementada.

79. As citações dos modelos usados, bem como as referências à legislação e à jurisprudência, podem ser úteis para que os atores dos diversos pontos da cadeia de valor de contratação e gestão de

contratos de serviços de TI se aprofundem nos temas tratados na IN SLTI 4/2008, de modo a aumentar a consistência de seus trabalhos, bem como oferecer sugestões de melhoria dessa norma à SLTI. O apontamento à legislação e à jurisprudência foi objeto da recomendação contida no subitem 9.1.2.8. do Acórdão 1.480/2007-TCU - Plenário, tratada adiante neste documento.

c) Avaliação do grau de implementação da recomendação

Recomendação parcialmente implementada.

d) Recomendação de encaminhamento

80. Recomendar, com fulcro no inciso I do art. 43 da Lei 8.443/1992 c/c o inciso III do art. 250 do Regimento Interno do TCU, à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que adote as providências necessárias para explicitar quais modelos foram utilizados na elaboração da IN SLTI 4/2008 (subitem 3.2.7 do relatório).

3.2.8 Recomendação ' 9.1.2.7. visão mais abrangente das soluções de Tecnologia da Informação;'

a) Texto da IN SLTI 4/2008 relativo à recomendação

'art. *2º Para fins desta Instrução Normativa, considera-se:*

...

IV - Solução de Tecnologia da Informação: todos os serviços, produtos e outros elementos necessários que se integram para o alcance dos resultados pretendidos com a contratação;

...

art. 8º A fase de Planejamento da Contratação deve contemplar os ***serviços, produtos*** *e outros elementos que compõem a Solução de Tecnologia da Informação que irá gerar o resultado esperado.'* (grifos nossos)

b) Análise da implementação da recomendação

81. Na IN SLTI 4/2008 é apresentada uma perspectiva mais abrangente do que havia na minuta de revisão da IN Mare 18/1997, conforme exposto nos parágrafos 25 a 29 do relatório do Acórdão 1.480/2008-TCU - Plenário.

c) Avaliação do grau de implementação da recomendação

Recomendação implementada.

d) Proposta de encaminhamento

82. Não há proposta de encaminhamento.

3.2.9 Recomendação ' 9.1.2.8. definição de conceitos e referências a legislação e jurisprudência;'

a) Texto da IN SLTI 4/2008 relativo à recomendação

'art. *2º Para fins desta Instrução Normativa, considera-se:*

I - Requisitante do Serviço: qualquer unidade administrativa que demande a contratação de um serviço de Tecnologia da Informação;

II - Área de Tecnologia da Informação: unidade setorial ou seccional do SISP, bem como área correlata, responsável por gerir a Tecnologia da Informação do órgão ou entidade;

III - Gestor do Contrato: servidor com capacidade gerencial, técnica e operacional relacionada ao objeto da contratação;

IV - Solução de Tecnologia da Informação: todos os serviços, produtos e outros elementos necessários que se integram para o alcance dos resultados pretendidos com a contratação;

V - Software: sistema ou componente constituído por um conjunto de programas, procedimentos e documentação desenvolvido para atendimento de necessidades específicas do órgão ou entidade, bem como aqueles previamente desenvolvidos e disponíveis no mercado para utilização na forma em que se encontram ou com modificações;

VI - Requisitos: conjunto de especificações necessárias para definir a Solução de Tecnologia da Informação a ser contratada;

VII - Recebimento: declaração formal do Gestor do Contrato de que os serviços prestados atendem aos requisitos estabelecidos no contrato;

VIII - Critérios de aceitação: parâmetros objetivos e mensuráveis utilizados para verificar um serviço ou produto quanto à conformidade aos requisitos especificados;

IX - Gestão: atividades superiores de planejamento, coordenação, supervisão e controle, relativas aos serviços, objeto de contratação, que visam a garantir o atendimento dos objetivos da organização; e

X - Plano Diretor de Tecnologia da Informação - PDTI: instrumento de diagnóstico, planejamento e gestão dos recursos e processos de Tecnologia da Informação que visa a atender às necessidades de informação de um órgão ou entidade para um determinado período.'

b) Análise da implementação da recomendação

83. A norma contemplou a definição de diversos conceitos, mas as referências à legislação são extremamente restritas, feitas somente no *caput* da norma e no art. 22, e não há referências à jurisprudência. Como assinalado anteriormente, essas referências podem ser úteis para que os atores dos diversos pontos da cadeia de contratação e gestão de contratos de serviços de TI se aprofundem nos temas tratados na IN SLTI 4/2008, de modo a aumentar a consistência de seus trabalhos, assim como oferecer sugestões de melhoria dessa norma à SLTI.

c) Avaliação do grau de implementação da recomendação

Recomendação parcialmente implementada.

d) Proposta de encaminhamento

84. Reiterar, com fulcro no inciso I do art. 43 da Lei 8.443/1992 c/c o inciso III do art. 250 do Regimento Interno do TCU, à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão a recomendação que consta do subitem 9.2.1.8 do Acórdão 1.480/2007-TCU - Plenário (subitem 3.2.9 do relatório).

3.2.10 Recomendação ' 9.1.2.9. definição de processos de trabalho que envolvam recursos externos;'

a) Texto da IN SLTI 4/2008 relativo à recomendação

Não consta da norma.

b) Análise da implementação da recomendação

85. Não constam descrições de processos de contratação que usam normativos diferentes da legislação brasileira (e.g. contratações com recursos do BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento, da UNESCO - Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura e do BIRD - Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento). Essa falta de padronização das regras de contratação e de gestão de contratos de serviços de TI feitos com recursos externos, bem como a não disseminação de conhecimentos sobre essas contratações, pode levar órgãos ou entidades que efetuem esse tipo de contratação a ficar excessivamente dependentes de terceiros para efetuar adequadamente as licitações e as gestões dos contratos decorrentes (e.g. PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento).

c) Avaliação do grau de implementação da recomendação

Recomendação não implementada.

d) Proposta de encaminhamento

86. Reiterar, com fulcro no inciso I do art. 43 da Lei 8.443/1992 c/c o inciso III do art. 250 do Regimento Interno do TCU, à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão a recomendação que consta do subitem 9.1.2.9 do Acórdão 1.480/2007-TCU - Plenário (subitem 3.2.10 do relatório).

3.2.11 Recomendação ' 9.1.2.10. abordagem de temas complexos;'

a) Texto da IN SLTI 4/2008 relativo à recomendação

Na IN SLTI 4/2008 foram tratados dois temas complexos: 1) responsabilidade e compromisso das unidades clientes que solicitam sistemas de informação e outros serviços de TI, tratado em diversos pontos da norma (e.g. art. 10, incisos I, II e IV e parágrafo único; art. 11; art. 14, inciso VII); 2) análise de risco (e.g. art. 9º, inciso IV).

b) Análise da implementação da recomendação

87. Dos oito temas sugeridos (item 139 do relatório do Acórdão 1.480/2008-TCU - Plenário), a norma abordou somente os dois citados. A seguir é transcrito o item citado:

'139. Ainda dentro de uma análise geral, podemos destacar a ausência de abordagem de muitos temas relevantes e que causam grandes transtornos aos gestores de TI nos órgãos e entidades públicas. Entre esses temas, podemos citar os expostos a seguir.

139.1. Quais são os elementos básicos de um contrato eficaz com relação ao alcance dos resultados previstos antes da contratação?

139.2. Como estimar preços?

139.3. Como interagir com o mercado? Há diversos questionamentos, como os expostos a seguir.

- Como interagir com o mercado no momento da definição da necessidade da contratação e dos requisitos que devem ser exigidos e pontuados?

- Como consultar o mercado para apoiar o processo de estimar o preço da contratação? Vale lembrar que o fornecedor necessita de muitos detalhes para oferecer uma estimativa válida, como requisitos, pontuações e condições contratuais (e.g. obrigações e penalidades).

- Deve-se receber fornecedores que batem à porta do órgão ou entidade para fazer apresentações institucionais?

- Devem-se fazer sessões em que o órgão ou entidade exponha para diversos fornecedores o que pretende fazer naquele ano (planejamento da TI) e discuta sobre essas ações e não sobre qualquer assunto?

139.4. Quais são as formas mais adequadas para contratar adequadamente serviços de TI? A seguir são expostos questionamentos sobre alguns tipos de serviços.

- Como contratar desenvolvimento de sistemas? Por fábrica de software, por projetos ou de outra forma?

- Como contratar serviços baseados em softwares livres?

- Atendimento a usuários é um serviço de TI? Será que outras áreas do órgão ou entidade também podem usar esse tipo de serviço tanto ou mais que a área de TI?

- Antivírus deve ser contratado como licença de software ou serviço?

139.5. Qual deveria ser a responsabilidade e o compromisso das unidades clientes que solicitam sistemas de informação e outros serviços de TI?

139.6. Como estruturar uma área de TI de um órgão ou entidade pública federal? Qual é a missão da área de TI em um órgão ou entidade pública? Quais são os processos de trabalho básicos? Que produtos devem ser gerados? Como alinhar a área de TI ao negócio? Quais devem ser suas subunidades organizacionais? Como planejar ações de TI? Quais devem ser os indicadores de governança da área de TI de um determinado órgão ou entidade pública, para que o próprio órgão ou entidade e os órgãos de controle conheçam o nível de maturidade atual e os riscos daquela unidade? Esses questionamentos afetam as contratações de serviços de TI.

139.7. Como gerenciar os riscos das contratações e das gestões dos contratos? Análise de risco é tema abordado em modelos de referência (e.g. MPS.BR - Guia de Aquisição, Cobit - PO9 'Avaliar e gerenciar riscos de TI', ITIL e COSO10), é objeto de normas como AS/NZS 4360/2004 (padrão da Austrália e da Nova Zelândia), BS 7799-3 (Reino Unido) e será objeto da norma ISO/IEC FCD 27005, que está em elaboração. Adicionalmente este tema está sendo discutido em comissão especial da ABNT.

139.8. Qual é o papel das consultorias jurídicas dos órgãos e entidades nas cadeias de valor dos processos de contratação e de fiscalização? Serão somente pareceristas que informam se determinado artefato pode ou não ser aceito pela administração (e.g. projeto básico) ou como agentes que realmente colaboram para que os resultados das contratações sejam alcançados, passando a prestar consultoria às várias unidades administrativas do órgão ou entidade que participem da contratação e fiscalização do contrato, e não somente ao titular do órgão ou entidade?' (grifos nossos)

88. São todos temas considerados relevantes na cadeia valor de contratação e de gestão contratual. Por exemplo, um dos temas levantados é o processo de estimativa de preço, que é pouco desenvolvido na APF, com relação a serviços de TI, e os gestores públicos contam com poucas referências em normativos ou na jurisprudência (e.g. art. 15, inciso V, da Lei 8.666/1993), que não oferecem uma descrição detalhada desse processo de trabalho. Na IN SLTI 4/2008, somente encontra-se uma citação da obrigação de efetuar a estimativa no inciso VI do art. 17, sem nenhuma indicação de como executar o processo de trabalho que gera essa estimativa. Vale lembrar que o processo de estimativa de preços está conectado com outros conceitos importantes, como sobrepreço, ato antieconômico e superfaturamento, que se relacionam com o risco de danos ao Erário e penalidades aos gestores públicos.

c) Avaliação do grau de implementação da recomendação

Recomendação parcialmente implementada.

d) Proposta de encaminhamento

89. Reiterar, com fulcro no inciso I do art. 43 da Lei 8.443/1992 c/c o inciso III do art. 250 do Regimento Interno do TCU, à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão a recomendação que consta do subitem a seguir 9.1.2.10 do Acórdão 1.480/2007-TCU - Plenário. (subitem 3.2.11 do relatório).

3.3 Análise da implementação das recomendações do Acórdão 1.999/2007-TCU - Plenário

3.3.1 Recomendação ' 9.3.1. a norma elaborada em atendimento ao Acórdão 786/2006 – Plenário faça parte do rol de normas do Sisp, em vez do Sisg, e seja necessariamente distinta daquela que venha a substituir a IN Mare 18/1997;'

a) Texto da IN SLTI 4/2008 relativo à recomendação

90. A recomendação foi contemplada em vários pontos da norma, em especial no art. 1º, transcrito a seguir:

'art. *1º As contratações de serviços de Tecnologia da Informação pelos órgãos e entidades integrantes do* ***Sistema de Administração dos Recursos de Informação e Informática - SISP*** *serão disciplinadas por esta Instrução Normativa.'* (grifos nossos)

b) Análise da implementação da recomendação

91. A norma se referencia explicitamente ao SISP, de forma a se colocar como parte integrante daquele sistema em vários pontos, e trata-se de norma distinta daquela que substituiu a IN Mare 18/1997 (IN SLTI 2/2008).

c) Avaliação do grau de implementação da recomendação

Recomendação implementada.

d) Proposta de encaminhamento

92. Não há proposta de encaminhamento.

3.3.2 Recomendação ' 9.3.2. evite publicar norma contendo erros conhecidos e apontados na deliberação anterior deste Tribunal (Acórdão 1.480/2007 – Plenário), já que esse procedimento não atende aos princípios da economia processual, da economicidade e da eficiência, bem como proceda à revisão necessária com vistas ao saneamento dos erros e deficiências indicados anteriormente no corpo da referida deliberação, de modo a considerar, por ocasião da edição da norma que vier a ser elaborada, os elementos de correção anteriormente revelados por esta Corte;'

a) Texto da IN SLTI 4/2008 relativo à recomendação

Não aplicável.

b) Análise da implementação da recomendação

93. A IN SLTI 4/2008 não apresenta os erros apontados, especialmente aqueles relativos a referências equivocadas de normas.

c) Avaliação do grau de implementação da recomendação

Recomendação implementada.

d) Proposta de encaminhamento

94. Não há proposta de encaminhamento.

4 SUMÁRIO do grau de implementação das recomendações

95. A seguir é exposta síntese da análise da implementação das recomendações exaradas nos subitens 9.4 e 9.5 do Acórdão 786/2006-TCU - Plenário, no subitem 9.1 do Acórdão 1.480/2007-TCU - Plenário e no subitem 9.3 do Acórdão 1.999/2007-TCU - Plenário, por intermédio da IN SLTI 4/2008.

4.1 Implementação das recomendações do Acórdão 786/2006-TCU - Plenário

96. No Quadro 1 é exposto o grau de implementação de cada uma das recomendações do Acórdão 786/2006-TCU - Plenário.

Quadro 1 – Grau de implementação das recomendações do Acórdão 786/2006-TCU - Plenário

Nº	Texto da recomendação	Grau de implementação
1.	*'9.4.1. a divisão dos serviços de informática necessários aos órgãos e entidades em tantos itens quanto sejam tecnicamente possíveis e suficientes;'*	parcialmente implementada
2.	*'9.4.2. a realização de licitação independente para cada item, contemplando requisitos de habilitação e critérios de avaliação de proposta técnica objetivos, relevantes e específicos para cada item, favorecendo assim a competitividade do certame, a redução de preços, a especialização das empresas, a qualidade dos serviços, a redução de riscos estratégicos e de segurança para o órgão ou entidade;'*	parcialmente implementada
3.	*'9.4.3. a mensuração, sempre que possível, da prestação de serviços por resultados segundo especificações previamente estabelecidas, evitando-se a mera locação de mão de obra e o pagamento por hora-trabalhada ou por posto de serviço, utilizando-se de metodologia expressamente definida no edital que contemple, entre outros, os seguintes pontos básicos:'*	implementada
4.	*'9.4.3.1. a fixação dos procedimentos e dos critérios de mensuração dos serviços prestados, abrangendo métricas, indicadores, valores aceitáveis, etc.;'*	parcialmente implementada
5.	*'9.4.3.2. a quantificação ou a estimativa prévia do volume de serviços demandados, para fins de comparação e controle;'*	implementada
6.	*'9.4.3.3. a definição de metodologia de avaliação da adequação às especificações e da qualidade dos serviços com vistas à aceitação e pagamento;'*	parcialmente implementada
7.	*'9.4.3.4. a utilização de um instrumento de controle, geralmente consolidado no documento denominado 'ordem de serviço' ou 'solicitação de serviço';'*	parcialmente implementada
8.	*'9.4.3.5. a definição dos procedimentos de acompanhamento e fiscalização a serem realizados concomitantemente à execução para evitar distorções na aplicação dos critérios;'*	parcialmente implementada
9.	*'9.4.4. a utilização, como instrumento de controle das etapas de solicitação, acompanhamento, avaliação, atestação e pagamento de serviços, da 'ordem de serviço' ou 'solicitação de serviço', que deve conter, no mínimo:'*	parcialmente implementada

4.2 Implementação das recomendações do Acórdão 1.480/2007-TCU - Plenário

97. No Quadro 2 é exposto o grau de implementação de cada uma das recomendações do Acórdão 1.480/2007-TCU - Plenário.

Quadro 2 – Grau de implementação das recomendações do Acórdão 1.480/2007-TCU - Plenário

Nº	Texto da recomendação	Grau de implementação

Nº	Texto da recomendação	Grau de implementação
1.	9.1.1. no cumprimento da recomendação exarada no subitem 9.4 do Acórdão 786/2006 - Plenário procure contemplar a modelagem nele referida e os regramentos mínimos indicados nos seus respectivos subitens, em documento normativo que trate exclusivamente de licitação e contratação de serviços de Tecnologia da Informação, distinta da norma que se refere genericamente a contratação de outros serviços, continuados ou não;	parcialmente implementada
2.	9.1.2.1. **modelagem básica dos processos de trabalho** de contratação de serviços de Tecnologia da Informação e de gestão de contratos decorrentes;	parcialmente implementada
3.	9.1.2.2. **definição de papéis e responsabilidades** nos processos de contratação e de gestão dos contratos;	parcialmente implementada
4.	9.1.2.3. **forma de aferição da maturidade dos processos** de contratação de serviços de Tecnologia da Informação;	não implementada
5.	9.1.2.4. **modelos de artefatos** a serem produzidos no processo de contratação e de gestão contratual, como a estimativa de preço da contratação;	não implementada
6.	9.1.2.5. **definição de indicadores de desempenho** que sirvam de apoio aos gestores do órgão ou entidade contratante na gestão dos processos de contratação e na gestão da execução contratual;	não implementada
7.	9.1.2.6. **utilização de estudo de modelos já existentes**, como subsídio para formulação de seu próprio modelo, a exemplo dos seguintes, reportados no relatório desta deliberação: MPS.BR (Guia de Aquisição), ISO/IEC 12207:1995 e 15504, IEEE STD 1062:1998, eSCM-CL, Cobit, ITIL, PrATIco, CMMI-AM e PMBoK, atentando para o fato de que o MPS.BR e o PrATIco são modelos que já contam com investimento público brasileiro;	parcialmente implementada
8.	9.1.2.7. **visão mais abrangente das soluções** de Tecnologia da Informação;	implementada
9.	9.1.2.8. definição de conceitos e referências a legislação e jurisprudência;	parcialmente implementada
10.	9.1.2.9. definição de processos de trabalho que envolvam recursos externos;	não implementada
11.	9.1.2.10. abordagem de **temas complexos**;	parcialmente implementada

4.3 Implementação das recomendações do Acórdão 1.999/2007-TCU - Plenário

98. No Quadro 3 é exposto o grau de implementação de cada uma das recomendações do Acórdão 1.999/2007-TCU - Plenário.

Quadro 3 – Grau de implementação das recomendações do Acórdão 1.999/2007-TCU - Plenário

Nº	Texto da recomendação	Grau de implementação
1.	9.3.1. a norma elaborada em atendimento ao Acórdão 786/2006 - Plenário faça parte do rol de normas do Sisp, em vez do Sisg, e seja necessariamente distinta daquela que venha a substituir a IN Mare 18/1997;	Implementada
2.	9.3.2. evite publicar norma contendo erros conhecidos e apontados na deliberação anterior deste Tribunal (Acórdão 1.480/2007 - Plenário), já que esse procedimento não atende aos princípios da economia processual, da economicidade e da eficiência, bem como proceda à revisão necessária com vistas ao saneamento dos erros e deficiências indicados anteriormente no corpo da referida deliberação, de modo a considerar, por ocasião da edição da norma que vier a ser elaborada, os elementos de correção anteriormente revelados por esta Corte;	Implementada

4.4 Síntese da implementação das recomendações dos acórdãos

99. No Quadro 4 é feita uma quantificação das recomendações dos três acórdãos e são calculados os percentuais relativos a cada grau diferente de implementação.

Quadro 4 – Resumo do atendimento das recomendações feitas

Grau de implementação/Acórdão	Implementada	Parcialmente implementada	Não implementada	Total do acórdão
786/2006-TCU-P	2	7	0	**9**
1.480/2007-TCU-P	1	6	4	**11**
1.999/2007-TCU-P	2	0	0	**2**
Totais gerais	**5**	**13**	**4**	**22**
Percentuais do total geral	**23 %**	**59 %**	**18 %**	**100 %**

100. Analisando-se o Quadro 4, pode-se concluir que somente pouco mais de um quinto das recomendações foram totalmente implementadas, pouco mais da metade das recomendações foram parcialmente implementadas e cerca de um quinto das recomendações não foram implementadas.

101. Trata-se de percentuais preocupantes, pois as recomendações feitas nos Acórdãos 786/2006-TCU - Plenário e 1.480/2007-TCU - Plenário têm caráter estruturante, de modo que sua implementação pode ter efeito multiplicador, no sentido de simplificar e tornar mais consistente o trabalho dos órgãos e entidades nas contratações de serviços de TI e nos trabalhos de gestão dos contratos decorrentes.

5 Indícios de ilegalidade

102. A seguir são levantados dois aspectos considerados graves, em função do descumprimento de dispositivos legais e dos efeitos nocivos que devem gerar nas contratações de serviços de TI.

5.1 Delegação da gestão de processos de TI para empresas públicas de TI

a) Texto da norma

'art. *2º Para fins desta Instrução Normativa, considera-se:*

...

IX - Gestão: atividades superiores de planejamento, coordenação, supervisão e controle, relativas aos serviços, objeto de contratação, que visam a garantir o atendimento dos objetivos da organização; e

...

art. 5º Não poderão ser objeto de contratação:

I - todo o conjunto dos serviços de Tecnologia da Informação de um órgão ou uma entidade em um único contrato;

II - mais de uma Solução de Tecnologia da Informação em um único contrato; e

III - gestão de processos de Tecnologia da Informação, incluindo gestão de segurança da informação.

§ 1º O suporte técnico aos processos de planejamento e avaliação da qualidade dos serviços de Tecnologia da Informação poderão ser objeto de contratação, desde que sob supervisão exclusiva de servidores do órgão ou entidade.

§ 2º O disposto neste artigo não se aplica nos casos em que o serviço for prestado por empresas públicas de Tecnologia da Informação que tenham sido criadas para este fim específico, devendo acompanhar o processo a justificativa da vantajosidade para a administração.' (grifos nossos)

b) Análise

103. Esse artigo apresenta dois indícios de ilegalidade, expostos a seguir.

104. O primeiro indício envolve a combinação do § 2º do art. 5º da IN SLTI 4/2008 (não aplicação do art. 5º nos casos em que o serviço for prestado por empresas públicas de TI criadas para este fim específico) com o inciso III do mesmo artigo (vedação da contratação da gestão de processos de TI, incluindo gestão de segurança da informação). Essa combinação leva ao entendimento de que há possibilidade de contratar serviços de gestão de processos de TI de uma empresa pública de TI, o que afronta o § 7º do art. 10 do Decreto-lei 200/1967.

105. A seguir é transcrito o dispositivo citado do Decreto-lei 200/1967.

'CAPÍTULO III

DA DESCENTRALIZAÇÃO

art. 10. A execução das atividades da Administração Federal deverá ser amplamente descentralizada.

...

§ 7º Para melhor desincumbir-se das tarefas de planejamento, coordenação, supervisão e controle e com o objetivo de impedir o crescimento desmesurado da máquina administrativa, a Administração procurará desobrigar-se da realização material de tarefas executivas, recorrendo, sempre que possível, à execução indireta, mediante contrato, desde que exista, na área, iniciativa privada suficientemente desenvolvida e capacitada a desempenhar os encargos de execução.'

106. Portanto, de acordo com o § 7º do art. 10 do Decreto-lei 200/1967, órgãos ou entidades da Administração Pública **devem buscar a execução indireta** de tarefas executivas, mas esses órgãos e entidades **não podem abrir mão das atividades de planejamento, supervisão, coordenação e controle**, que são intransferíveis, pois a transferência das tarefas executivas para terceiros deve ocorrer justamente para que os órgãos ou entidades se concentrem nas atividades de planejamento, supervisão, coordenação e controle, além de evitar o crescimento desmesurado da máquina pública.

107. A expressão '*gestão de processos de Tecnologia da Informação*' não é definida na IN SLTI 4/2008, assim como não é definido o conceito de '*processo de Tecnologia da Informação*'. Entretanto, a palavra '*gestão*' é definida como '*atividades superiores de planejamento, coordenação, supervisão e controle, relativas aos serviços, objeto de contratação, que visam a garantir o atendimento dos objetivos da organização*' (inciso IX do art. 2º da IN SLTI 4/2008). Desse modo, pode-se inferir que a '*gestão de processos de Tecnologia da Informação*' refira-se a atividades superiores de planejamento, coordenação, supervisão e controle relativas aos processos de TI. Como atividades de planejamento, coordenação, supervisão e controle não podem ser transferidas, de acordo com o § 7º do art. 10 do Decreto-lei 200/1967, a gestão de processos de TI também não pode ser transferida a terceiros. Vale lembrar que o dispositivo citado do Decreto-lei 200/1967 não apresenta a possibilidade de transferência dessas atividades para empresas públicas de TI e tampouco a transferência da gestão do processo de TI de gestão de segurança da informação a terceiros.

108. **Portanto, a combinação do § 2º do art. 5º da IN SLTI 4/2008 com o inciso III do mesmo artigo é ilegal**, pois estaria autorizando os gestores a desrespeitar o § 7º do art. 10 do Decreto-lei 200/1967, considerando que as atividades de planejamento, coordenação, supervisão e controle são indelegáveis, mesmo que a contratada seja uma empresa pública de TI que tenha sido criada para este fim específico. Adicionalmente, trata-se de uma violação do princípio de segregação de funções, pois a fiscalização e a gestão de processos de TI poderiam estar a cargo do mesmo agente. O conceito de segregação de funções é tratado em diversos documentos, como os seguintes: IN SFC nº 01/2001, Capítulo VII, Seção VIII, item 3, inciso IV; Acórdão 609/2006-TCU - Plenário, subitem 9.2.3; e Acórdão 2.731/2008- TCU- Plenário, subitem 9.2.7.

109. O segundo indício de ilegalidade envolve a combinação do § 2º do art. 5º da IN SLTI 4/2008 com o § 1º do mesmo artigo. Em primeiro lugar, não foi conceituado 'suporte técnico a processo'. Com algum esforço, pode-se inferir que se trata da modelagem e implantação de solução de TI que apoie a execução operacional deste processo de TI. Em segundo lugar, a combinação citada leva à não aplicação da '*supervisão exclusiva de servidores do órgão ou entidade*' ao '*suporte técnico aos processos de planejamento e avaliação da qualidade dos serviços de Tecnologia da Informação*' provido por uma empresa pública de TI. **Ou seja, a empresa pública de TI poderia prover o suporte técnico citado sem a supervisão de servidores do órgão ou entidade contratante, o que é ilegal, de acordo com o § 7º do art. 10 do Decreto-lei 200/1967. Também é um caso de violação do princípio de segregação de funções.**

110. Conforme foi exposto no item 3.1.1, a combinação do § 2º do art. 5º com os incisos I e II do mesmo artigo permite que um órgão ou uma entidade contrate todos os serviços de TI de uma empresa

pública de TI mediante um contrato único. Combinando esse fato com os dois indícios de ilegalidade citados, **o § 2º do art. 5º permite que um órgão ou entidade contrate todos os serviços de TI de uma empresa pública de TI, inclusive a gestão dos processos de TI (e.g. gestão da segurança da informação), mediante um contrato único**. Desse modo, as condições do modelo de prestação de serviços passam a referir-se a todos os serviços de TI que sejam objeto do contrato, o que tende a torná-lo genérico, bem como as condições relativas a penalidades. Portanto, o § 2º do art. 5º da norma em tela pode induzir os órgãos e as entidades a produzir contratos mais difíceis de gerenciar e de atender às respectivas necessidades de contratação, em comparação com contratos separados com condições específicas para cada serviço contratado.

111. É importante ressaltar que a não divisão do objeto sem a devida justificativa afronta o § 1º do art. 23 da Lei 8.666/1993 e é um tema recorrente na contratação de bens e serviços por órgãos e entidades federais, tomando-se por base o número de decisões e acórdãos que abordam esse tema (e.g. Acórdãos 1.521/2003-TCU - Plenário e 786/2006-TCU - Plenário).

112. O problema central da combinação do § 2º do art. 5º da IN SLTI 4/2008 com o resto do artigo é que se volta a fazer uma má interpretação do § 1º do art. 1º do Decreto 2.271/1997, quando esse parágrafo era considerado de forma desconectada do § 7º do art. 10 do Decreto-lei 200/1967. A seguir é transcrito trecho do Decreto 2.271/1997.

'Decreto no 2.271, de 7 de julho de 1997.

> *Dispõe sobre a contratação de serviços pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional e dá outras providências.*

O Presidente da República, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, inciso IV, da Constituição, e tendo em vista o disposto no § 7º do art. 10 do Decreto-lei 200, de 25 de fevereiro de 1967,

Decreta:

art. 1º No âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional poderão ser objeto de execução indireta as atividades materiais acessórias, instrumentais ou complementares aos assuntos que constituem área de competência legal do órgão ou entidade.

§ 1º As atividades de conservação, limpeza, segurança, vigilância, transportes, informática, copeiragem, recepção, reprografia, telecomunicações e manutenção de prédios, equipamentos e instalações serão, de preferência, objeto de execução indireta.' (grifos nossos)

113. O § 1º do art. 1º passa a impressão de que **toda** a atividade de informática poderia ser objeto de contratação indireta, isto é, uma ou mais empresas poderiam ser contratadas para executar todas as atividades ligadas a TI, sem que houvesse a necessidade de gestão dos contratos com vistas a garantir que as necessidades das contratações fossem atendidas. Excessos nas execuções indiretas, de fato, ocorreram (e.g. Acórdão 2.023/2005-TCU), de modo que o conhecimento de TI de diversos órgãos e entidades passou a ser, na prática, monopolizado por empresas privadas e sem que a geração de produtos e serviços fosse devidamente fiscalizada pelos contratantes. Isso normalmente ocorria por intermédio de contratos únicos, de modo que todos os serviços de TI eram contratados de uma única empresa, normalmente remunerados por hora trabalhada. O TCU passou a questionar essas contratações e a exigir a divisão dos objetos contratados, bem como o regramento da geração de produtos mediante instrumentos denominados 'ordens de serviço' ou 'solicitação de serviço' (Acórdão 786/2006-TCU). Com a combinação do § 2º do art. 5º da IN SLTI 4/2008 com o resto do artigo, os órgãos e as entidades podem voltar a contratar todos os serviços de TI em um único contrato (vide item 3.1.1) e sem ter de executar as atividades de planejamento, coordenação, supervisão e controle previstas no § 7º do art. 10 do Decreto-lei 200/1967, desde que as contratadas sejam empresas públicas de TI criadas para este fim específico.

114. Adicionalmente, com a redação atual, há o risco de haver uma onda de contratações de empresas públicas para executar processos de TI que levem à gestão desses processos com a entrada

em vigor da IN SLTI 4/2008. Dado que a condução de processos licitatórios e a gestão desses contratos e de processos de TI (e.g. gestão de segurança da informação) demandam tempo e esforço, os órgãos e as entidades poderão se sentir autorizados a celebrar contratos únicos de serviços de TI com empresas públicas de TI que incluam atividades de gestão por dispensa de licitação.

c) Proposta de encaminhamento

115. Determinar, com fulcro no inciso I do art. 43 da Lei 8.443/1992 c/c o inciso II do art. 250 do Regimento Interno do TCU, à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que, no prazo de 120 dias, adote as medidas necessárias à supressão do § 2º do art. 5º da IN SLTI 4/2008, por infringir o § 7º do art. 10 do Decreto-lei 200/1967 e o § 1º do art. 23 da Lei 8.666/1993 (subitem 5.1 do relatório).

116. Recomendar, com fulcro no inciso I do art. 43 da Lei 8.443/1992 c/c o inciso III do art. 250 do Regimento Interno do TCU, à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que aperfeiçoe o texto da IN SLTI 4/2008 de modo a acrescentar as definições dos conceitos de 'gestão de processos de TI', 'processo de TI' e 'suporte técnico a processo' ao conjunto de conceitos definidos na norma (subitem 5.1 do relatório).

117. Encaminhar cópia da decisão a ser proferida, bem como do relatório e voto do ministro relator e do relatório de monitoramento à Advocacia-Geral da União, em atenção ao art. 12 da Lei 10.683/2003 e aos incisos VIII, X e XI do art. 4º da Lei Complementar 73/1993.

5.2 Remuneração desvinculada de resultados nas contratações de serviços em geral

118. Embora a IN SLTI 2/2008 não tenha sido objeto do corrente monitoramento, ela foi usada na análise de alguns pontos da IN SLTI 4/2008, em função de sua aplicação subsidiária às contratações de que trata a norma citada, como indicado no art. 22 dessa última norma. A seguir é transcrito o art. 11 da IN SLTI 2/2008.

a) Texto da <u>IN SLTI 2/2008</u>

'art. 11. A contratação de serviços continuados deverá adotar unidade de medida que permita a mensuração dos resultados para o pagamento da contratada, e que elimine a possibilidade de remunerar as empresas com base na quantidade de horas de serviço ou por postos de trabalho.

§ 1º Excepcionalmente poderá ser adotado critério de remuneração da contratada por postos de trabalho ou quantidade de horas de serviço quando houver inviabilidade da adoção do critério de aferição dos resultados.' (grifos nossos)

b) Análise

119. Verifica-se que no § 1º do art. 11 da IN SLTI 2/2008 consta a permissão de remuneração de posto de trabalho desvinculada de resultados alcançados pela contratada. Vale lembrar que no *caput* da IN SLTI 2/2008 consta referência ao Decreto 2.271/1997, que estabelece o seguinte:

'art. *2º A contratação deverá ser precedida e instruída com* ***plano de trabalho*** *aprovado pela autoridade máxima do órgão ou entidade, ou a quem esta delegar competência, e que* ***conterá, no mínimo****:*

...

III - ***demonstrativo de resultados*** *a serem alcançados em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais ou financeiros disponíveis.*

...

art. 3º O objeto da contratação será definido de forma expressa no edital de licitação e no contrato exclusivamente como prestação de serviços.

§ 1º Sempre que a prestação do serviço objeto da contratação puder ser avaliada por determinada unidade quantitativa de serviço prestado, esta deverá estar prevista no edital e no respectivo contrato, e será utilizada como ***um dos parâmetros de aferição de resultados****.*

...

art. 6º A administração indicará um gestor do contrato, que será responsável pelo ***acompanhamento e fiscalização*** *da sua execução, procedendo ao registro das ocorrências e adotando*

as providências necessárias ao seu fiel cumprimento, ***tendo por parâmetro os resultados previstos no contrato****.'* (grifos nossos)

120. Portanto, o Decreto 2.271/1997 determina que, para cada contratação de serviços, a Administração:

1) defina os resultados a alcançar (art. 2º, inciso III);

2) indique um gestor do contrato, que será responsável pelo acompanhamento e pela fiscalização da sua execução, procedendo ao registro das ocorrências e adotando as providências necessárias a seu fiel cumprimento, tendo por **parâmetro os resultados previstos no contrato** (art. 6º);

3) defina que sempre que a prestação do serviço objeto da contratação puder ser avaliada por determinada unidade quantitativa de serviço prestado, esta deverá estar prevista no edital e no respectivo contrato, e será utilizada como **um** dos parâmetros de aferição de resultados (art. 3º, § 1º). Ou seja, uma unidade **quantitativa de serviço prestado é somente um dos parâmetros de aferição de resultados, não o único**. Logo, nas contratações por postos de trabalho ou horas trabalhas tem de haver parâmetros de aferição de resultados, não necessariamente quantitativos, que serão usados pelo gestor responsável pelo acompanhamento e fiscalização do contrato (art. 3º, § 1º c/c art. 6º).

121. Portanto, o Decreto 2.271/1997 não prevê a possibilidade de dispensar a comprovação dos resultados alcançados em contratações por postos de trabalho ou por horas de trabalho.

122. Vale lembrar que no § 2º do art. 14 da IN SLTI 4/2008 consta a obrigatoriedade de comprovação de resultados compatíveis com o posto de trabalho. A seguir é transcrito o parágrafo citado.

'art. *14. A Estratégia da Contratação, elaborada a partir da Análise de Viabilidade da Contratação, compreende as seguintes tarefas:*

...

§ 2º É vedado contratar por ***postos de trabalho*** *alocados, salvo, excepcionalmente, mediante justificativa devidamente fundamentada. Neste caso,* ***é obrigatória a comprovação de resultados*** *compatíveis com o posto previamente definido.'* (grifos nossos)

123. Destarte, verificou-se incongruência entre o previsto no § 1º do art. 11 da IN 2/2008 e o Decreto 2.271/1997.

c) Proposta de encaminhamento

124. Determinar, com fulcro no inciso I do art. 43 da Lei 8.443/1992 c/c o inciso II do art. 250 do Regimento Interno do TCU, à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que, no prazo de 120 dias, altere o § 1º do art. 11 da IN SLTI 2/2008, de modo a condicionar a remuneração de uma contratada ao alcance dos resultados previstos no planejamento da contratação, de acordo com o inciso III do art. 2º e o art. 6º, ambos do Decreto 2.271/1997 (subitem 5.2 do relatório).

6 Outras sugestões

125. A seguir são expostas sugestões de aperfeiçoamentos da IN SLTI 4/2008 que complementam as sugestões de melhoria feitas anteriormente. As sugestões foram divididas em dois grupos: 1) sugestões de aperfeiçoamentos a ser feitos diretamente na IN SLTI 4/2008 ou normativo correlato; 2) sugestões de aperfeiçoamentos que afetam a implantação da IN SLTI 4/2008. Foi adotado o seguinte formato para cada sugestão: indicação do dispositivo da norma, análise do dispositivo e proposta de encaminhamento.

6.1 Sugestões de aperfeiçoamentos a ser feitos diretamente na IN SLTI 4/2008 ou normativo correlato

6.1.1 Sugestão 1

a) Texto da norma

'art. *25. Esta Instrução Normativa entra em vigor em 2 de janeiro de 2009,* ***não se aplicando aos contratos em andamento e seus aditivos.'*** (grifos nossos)

b) Análise

126. De acordo com esse artigo, a IN SLTI 4/2008 não se aplicaria aos contratos em andamento nem a seus aditivos. Atualmente, a norma permite que uma contratação feita antes da IN SLTI 4/2008 possa vigorar e ser prorrogada em até quarenta e oito meses. Por exemplo, um contrato assinado em dezembro de 2008 poderá vigorar até dezembro de 2013 sem ter de se ajustar aos moldes da IN SLTI 4/2008.

127. É importante lembrar que a IN SLTI 4/2008 é uma norma infralegal, de modo que, embora ofereça algumas inovações, em grande medida, disciplina a aplicação de diversos dispositivos já estabelecidos, como o Decreto-lei 200/1967, o Decreto 2.271/1997, a Lei 8.666/1993, a Lei 10.520/2002, o Decreto 3.555/2000 e o Decreto 5.450/2005, bem como diversos entendimentos contidos em acórdãos do TCU. Desse modo, não parece fazer sentido deixar de ser observada pelos gestores públicos em todos os seus contratos a partir do primeiro dia de sua vigência.

128. Adicionalmente, a IN SLTI 4/2008 foi publicada em 19 de maio de 2008. Portanto, os órgãos e as entidades tiveram **cerca de sete meses e meio para se preparar** para contratar e gerir contratos de serviços de TI de acordo com a IN citada.

129. Por fim, vale ressaltar, a título de ilustração, que no subitem 9.4.3 do Acórdão 2.471/2008-TCU - Plenário consta recomendação para que os órgãos e as entidades abstenham-se, sempre que possível, de prorrogar contratos que não atendam ao disposto nas normas mencionadas nos subitens 9.1 e 9.2 daquele acórdão. Esses subitens tratam do conteúdo do Termo de Referência ou Projeto Básico e da utilização do pregão nas contratações de bens e serviços de informática considerados comuns, respectivamente.

c) Proposta de encaminhamento

130. Recomendar, com fulcro no inciso I do art. 43 da Lei 8.443/1992 c/c o inciso III do art. 250 do Regimento Interno do TCU, à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que aperfeiçoe o texto da IN SLTI 4/2008 de modo a ajustar a redação do art. 25 da IN SLTI 4/2008 para que o trecho que trata da não aplicação da norma aos contratos em andamento e a seus aditivos seja substituído por comando para que cada órgão ou entidade (subitem 6.1.1 do relatório):

1) verifique a possibilidade de efetuar ajustes em cada contrato de serviços de TI em vigor, mediante termo aditivo, de modo que o contrato siga os comandos da IN SLTI 4/2008;

2) se os ajustes não forem considerados viáveis, justifique esse fato, abstenha-se de efetuar prorrogações ou repactuações referentes ao contrato e imediatamente inicie novo processo de contratação.

6.1.2 Sugestão 2

a) Texto da norma

Não aplicável.

b) Análise

131. Não é explícito na norma que os processos de trabalho necessários para a contratação de serviços de TI expostos na IN SLTI 4/2008 também se aplicam aos casos de: 1) contratações diretas (por dispensa ou inexigibilidade de licitação), inclusive de empresas públicas de TI; 2) adesão a registros de preços; 3) adoção de soluções que envolvam softwares livres e haja perspectiva de contratação de serviços de TI.

132. Na verdade, a decisão de contratar de forma direta (dispensa ou inexigibilidade) ou de aderir a uma ata de registro de preços ocorre somente na fase ‘Seleção do Fornecedor’ (Seção II da IN SLTI 4/2008), ou seja, depois que diversas etapas tenham sido cumpridas (e.g. levantamento de mercado) e a Administração esteja segura de que a não realização de licitação é a opção adequada e essa opção esteja devidamente fundamentada. Nesses casos, é executado um fluxo diferente na etapa de ‘Seleção do Fornecedor’, mas as etapas de ‘Planejamento da Contratação’ e ‘Gerenciamento do Contrato’ são executadas essencialmente da mesma forma de quando se executa uma licitação. Portanto, os artefatos dessas fases também se aplicam aos casos citados.

133. Os **Estudos Técnicos Preliminares** e o **Termo de Referência/Projeto Básico** são artefatos essenciais que têm de ser elaborados no caso de haver licitação ou não. A seguir é transcrito o inciso X do art. 6º da Lei 8.666/1993, que trata da definição de projeto básico.

'IX - Projeto Básico - conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução, devendo conter os seguintes elementos:' (grifos nossos)

134. Se, em um processo de contratação via licitação, o Termo de Referência/Projeto Básico é necessário para caracterizar o serviço, estimar o preço e definir métodos e prazo de execução, também é necessário em uma contratação direta, por registro de preços ou envolvendo softwares livres, pois nesses tipos de contratação o serviço também precisa ser caracterizado, o preço estimado e os métodos e prazo de execução definidos. Adicionalmente, na adesão a ata de registro de preços é prevista a elaboração de projeto básico, como consta no art. 3º do Decreto 3.931/2001, transcrito a seguir.

'art. *3º A licitação para registro de preços será realizada na modalidade de concorrência ou de pregão, do tipo menor preço, nos termos das Leis nºs 8.666, de 21 de julho de 1993, e 10.520, de 17 de julho de 2002, e será precedida de ampla pesquisa de mercado. (Redação dada pelo Decreto 4.342, de 23.8.2002)*

...

§ 2º Caberá ao órgão gerenciador a prática de todos os atos de controle e administração do SRP, e ainda o seguinte:

I - convidar, mediante correspondência eletrônica ou outro meio eficaz, os órgãos e entidades para participarem do registro de preços;

*II - consolidar todas as informações relativas à estimativa individual e total de consumo, promovendo a adequação dos respectivos **projetos básicos encaminhados** para atender aos requisitos de padronização e racionalização;'* (grifos nossos)

135. Se as atividades de planejamento e de gerenciamento do contrato não forem feitas adequadamente nas contratações diretas, por registro de preços ou que envolvam softwares livres, corre-se o risco de não se definir o objeto claramente, não se chegar a um contrato com os controles adequados e não se atender à necessidade que deu origem à contratação.

136. Vale lembrar que no caso de soluções de TI que envolvam softwares livres, normalmente, somente as licenças de uso dos softwares são gratuitas. Outros elementos, como consultoria, instalação, configuração, suporte, treinamento e outros serviços (e.g. análise de intrusões atrelada a softwares de segurança) normalmente são pagos. Portanto, como o valor das licenças é uma parte do valor total a ser pago para que a solução de TI **produza os benefícios esperados e atenda à necessidade da contratação**, deve-se efetuar planejamento da solução que envolva os softwares livres como um todo (art. 8º da Lei 8.666/1993) e **elaborar todos os artefatos necessários à contratação da solução e, via de regra, licitar essa solução de TI. A competição deve incluir as soluções baseadas em softwares livres, proprietários ou mistas (baseadas em alguns softwares livres e em alguns softwares proprietários)**. O foco deve ser no atendimento à necessidade de negócio que levou à contratação e nos requisitos da solução para que atenda a essa necessidade, e não na adoção de software livre pura e simplesmente, pois somente as licenças de softwares e os softwares em si, ainda que livres, podem não ser suficientes para garantir o atendimento da necessidade da contratação. Adicionalmente, se a adoção de softwares livres em que haja a perspectiva de contratação de serviços não for feita seguindo-se o ritual de contratação de soluções em geral, há a possibilidade de contratações artificiais por inexigibilidade de licitação. Por exemplo, um determinado software livre pode ser adotado pelo órgão ou pela entidade e os serviços necessários para que se chegue aos benefícios esperados serem contratados por inexigibilidade de licitação de uma determinada empresa,

enquanto a contratação de uma solução equivalente proprietária ou mista (softwares livres combinados com softwares proprietários) poderia levar a uma proposta mais vantajosa para a Administração.

c) Proposta de encaminhamento

137. Recomendar, com fulcro no inciso I do art. 43 da Lei 8.443/1992 c/c o inciso III do art. 250 do Regimento Interno do TCU, à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que aperfeiçoe o texto da IN SLTI 4/2008 de modo a explicitar que a norma também se aplica integralmente inclusive nos casos de (subitem 6.1.2 do relatório):

1) contratações diretas (por dispensa ou inexigibilidade de licitação);

2) adesão a registros de preços;

3) adoção de soluções de TI que envolvam softwares livres e haja perspectiva de contratação de serviços de TI.

6.1.3 Sugestão 3

a) Texto da norma

'art. *14. A Estratégia da Contratação, elaborada a partir da Análise de Viabilidade da Contratação, compreende as seguintes tarefas:*

...

II - indicação, pela Área de Tecnologia da Informação com o apoio do Requisitante do Serviço, dos termos contratuais, observado o disposto nos parágrafos 1º e 2º deste artigo, sem prejuízo do estabelecido na Lei 8.666, de 1993, relativos a:

...

d) regras para aplicação de multas e demais sanções administrativas;

...'

b) Análise

138. Inicialmente, com base na experiência do TCU em fiscalização de contratos, é importante ressaltar que o processo de aplicação de penalidades é um processo que costuma ser caro para o contratante, pois geralmente consome muitas horas de trabalho do responsável pelo acompanhamento e pela fiscalização de um contrato (e.g. levantar os fatos em detalhes, analisar os fatos levantados, levantar documentação que embase as análises feitas, elaborar despacho de recomendação da aplicação da penalidade e, posteriormente, elaborar despacho para refutar os argumentos de contestação da contratada). Adicionalmente, é um processo que desgasta o relacionamento entre o contratante e a contratada. Desse modo, o processo de aplicação de penalidades deve ser bem planejado, para que, quando aplicado, todas as partes envolvidas (e.g. fiscalizador do contrato, consultoria jurídica, área administrativa) possam estar convictas de que:

1) o contrato provavelmente voltará ou chegará logo à normalidade, se ainda for possível que isso aconteça;

2) a penalidade realmente deva ser aplicada;

3) tenha sido estabelecido o grau de rigor adequado na penalização;

4) a contestação da contratada tenha baixa probabilidade de prosperar, caso não seja legítima.

139. Além da definição das regras para aplicação de multas e demais penalidades administrativas, prevista no art. 14, inciso II, alínea 'd', da IN SLTI 4/2008, é necessário comando na norma para que seja estabelecida claramente a vinculação entre o descumprimento de uma determinada obrigação contratual e a penalidade correspondente. Adicionalmente, cada penalidade deve ser proporcional ao prejuízo causado.

140. Outro ponto que pode ser objeto de contenda na gestão contratual é o limite do percentual total de aplicação de multas com relação ao valor total do contrato. Caso se ultrapasse esse limite (e.g. vinte por cento do valor total do contrato), o contrato pode se tornar inviável e, portanto, o contratante deve avaliar a hipótese de distrato.

141. A seguir é exposto exemplo de quadro que exemplifica os pontos tratados:

Quadro 5 – Exemplo de conjunto de obrigações e respectivas penalidades por descumprimento

#Nº	Obrigação	Penalidade por descumprimento
01	A CONTRATADA tem de comunicar formalmente à equipe responsável pelo acompanhamento da prestação do serviço a data, o local (em Brasília-DF) e o horário de realização da Reunião de Alinhamento de Entendimentos e Expectativas em até 10 (dez) dias úteis após a assinatura do contrato.	1% (um porcento) do valor total do contrato por dia de atraso, até o limite de 20 (vinte) dias úteis de atraso, a partir do qual, de acordo com a conveniência do CONTRATANTE, poderá ser considerada a inexecução total do contrato
02	A CONTRATADA tem de efetuar a Reunião de Alinhamento de Entendimentos e Expectativas em até 20 (vinte) dias úteis após a assinatura do contrato.	1% (um porcento) do valor total do contrato por dia de atraso, até o limite de 20 (vinte) dias úteis de atraso, a partir do qual, de acordo com a conveniência do CONTRATANTE, poderá ser considerada a inexecução total do contrato
03	A CONTRATADA tem de obter a aprovação formal da qualificação do preposto e das outras pessoas da equipe técnica da CONTRATADA em até 20 dias úteis após a assinatura do contrato.	1% (um porcento) do valor total do contrato por dia de atraso, até o limite de 20 (vinte) dias úteis de atraso, a partir do qual, de acordo com a conveniência do CONTRATANTE, poderá ser considerada a inexecução total do contrato
04	A CONTRATADA tem de entregar o Plano de Execução do Serviço até o segundo dia útil seguinte à Reunião de Alinhamento de Entendimentos e Expectativas.	1% (um porcento) do valor total do contrato por dia de atraso, até o limite de 20 (vinte) dias úteis de atraso, a partir do qual, de acordo com a conveniência do CONTRATANTE, poderá ser considerada a inexecução total do contrato
05	A CONTRATADA tem de entregar cada produto de acordo com as respectivas especificações e no prazo especificado no Plano de Execução do Serviço.	1% (um porcento) do valor do produto por dia de atraso, até o limite de 20 (vinte) dias úteis de atraso, a partir do qual, de acordo com a conveniência do CONTRATANTE, poderá ser considerada a inexecução parcial do contrato
06	A CONTRATADA tem de entregar a versão corrigida de cada produto recusado em até cinco dias úteis, contados a partir do primeiro dia útil subsequente à emissão do Termo de Recusa e Solicitação de Ajuste de Produto.	1% (um porcento) do valor do produto recusado por dia de atraso, até o limite de 20 (vinte) dias úteis de atraso, a partir do qual, de acordo com a conveniência do CONTRATANTE, poderá ser considerada a inexecução parcial do contrato
07	A CONTRATADA não deve ter um mesmo produto recusado mais de uma vez.	5% (cinco porcento) do valor do produto recusado a cada nova recusa

142. Por fim, não foi previsto comando para se estabelecer o ritual de aplicação de penalidades, que inclui a aplicação de penalidades mais severas caso o contrato não chegue à normalidade após a aplicação de penalidades mais brandas (e.g. advertências ou multas), como o distrato, a aplicação de

suspensão de a empresa contratar com o órgão, ou a entidade, ou a declaração da contratada como inidônea.

143. O aperfeiçoamento da gestão dos contratos de serviços de TI é tema de grande relevância, pois é na gestão do contrato que se colhe o benefício pretendido com a contratação, não no encerramento da licitação.

c) Proposta de encaminhamento

144. Recomendar, com fulcro no inciso I do art. 43 da Lei 8.443/1992 c/c o inciso III do art. 250 do Regimento Interno do TCU, à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que aperfeiçoe o texto da IN SLTI 4/2008 de modo a estabelecer a obrigatoriedade de se definir os itens a seguir na fase de planejamento da contratação e utilizá-los na fase de gerenciamento do contrato (subitem 6.1.3 do relatório):

1) penalidades vinculadas às diversas obrigações da contratada, de modo que cada penalidade tenha intensidade proporcional ao grau do prejuízo potencial do descumprimento da respectiva obrigação;

2) limite de percentual total de aplicação de multas com relação ao valor total do contrato, com previsão de distrato, caso esse limite seja alcançado, sem prejuízo de aplicação de outras penalidades (e.g. suspensão de contratar com o órgão ou a entidade);

3) exigência ou não de garantia contratual, nos termos do art. 56 da Lei 8.666/1993;

4) ritual de aplicação de penalidades, que inclui a aplicação de penalidades mais severas caso o contrato não chegue à normalidade após a aplicação de penalidades mais brandas (e.g. advertências ou multas), como o distrato, a aplicação de suspensão de a empresa contratar com o órgão, ou a entidade, e a declaração da contratada como inidônea.

6.1.4 Sugestão 4

a) Texto da norma

‘art. *2º Para fins desta Instrução Normativa, considera-se:*

...

III - Gestor do Contrato: servidor com capacidade gerencial, técnica e operacional relacionada ao objeto da contratação;

...

IX - Gestão: atividades superiores de planejamento, coordenação, supervisão e controle, relativas aos serviços, objeto de contratação, que visam a garantir o atendimento dos objetivos da organização; e

...

art. 20. A fase de Gerenciamento do Contrato visa acompanhar e garantir a adequada prestação dos serviços durante todo o período de execução do contrato e envolve as seguintes tarefas:

...

*III - **monitoramento da execução**, a cargo do Gestor do Contrato, com apoio do Requisitante do Serviço e da Área de Tecnologia da Informação, que consiste em:*

*a) **recebimento** mediante análise da avaliação dos serviços, com base nos critérios previamente definidos;*

*b) **ateste** para fins de pagamento;*

...’ (grifos nossos)

b) Análise

145. De acordo com o texto transcrito da norma, na fase de gerenciamento do contrato, há a tarefa de monitoramento da execução do contrato, que está a cargo do Gestor do Contrato, com apoio do Requisitante do Serviço e da Área de Tecnologia da Informação. Entretanto, não é clara a **diferença entre ‘recebimento’ e ‘ateste para fins de pagamento**’, pois não foi explicitado o que é feito em cada etapa.

146. O art. 73 da Lei 8.666/1993 prevê o seguinte:

‘art. *73. Executado o contrato, o seu objeto será recebido:*

I - em se tratando de obras e serviços:

a) ***provisoriamente, pelo responsável por seu acompanhamento e fiscalização****, mediante termo circunstanciado, assinado pelas partes em até 15 (quinze) dias da comunicação escrita do contratado;*

b) ***definitivamente, por servidor ou comissão designada pela autoridade competente****, mediante termo circunstanciado, assinado pelas partes, após o decurso do prazo de observação, ou vistoria que comprove a adequação do objeto aos termos contratuais, observado o disposto no art. 69 desta Lei;'* (grifos nossos)

147. A partir da leitura do art. 73 da Lei 8.666/1993, 'recebimento', que consta do art. 20, inciso III, alínea 'a', da IN SLTI 4/2008, parece referir-se ao recebimento provisório e 'ateste para fim de pagamento', que consta da alínea 'b', do mesmo dispositivo, ao recebimento definitivo. A seguir é feita análise dos atores que executam essas duas tarefas.

148. Nos termos da Lei 8.666/1993, o recebimento provisório tem de ser feito pelo responsável por seu acompanhamento e por sua fiscalização e o recebimento definitivo tem de ser feito por servidor ou comissão designada pela autoridade competente. Já nos termos da IN SLTI 4/2008, o responsável pelo 'recebimento' e pelo ateste é o mesmo agente, o 'Gestor do Contrato'. Ou seja, de acordo com a Lei 8.666/1993, **os atores responsáveis pelos dois tipos de recebimento são necessariamente diferentes, e na** IN SLTI 4/2008 é o mesmo ator. Na Lei 8.666/1993 há uma segregação de funções e na IN SLTI 4/2008, não.

149. Adicionalmente, falta uma **definição clara dos papéis envolvidos na gestão contratual,** já que os processos de trabalho a cargo de cada um desses atores não são suficientemente explícitos para os gestores públicos nos dispositivos que tratam da matéria, como exposto a seguir:

1) **responsável pelo acompanhamento e pela fiscalização**, que efetua o **recebimento provisório**, de acordo com art. 73, inciso I, alínea 'a', da Lei 8.666/1993;

2) **servidor ou comissão designada pela autoridade competente**, responsável por comprovar a adequação do objeto aos termos contratuais, de modo a efetuar o **recebimento definitivo**, de **acordo** com art. 73, inciso I, alínea 'b', da Lei 8.666/1993;

3) **gestor do contrato**, que é responsável pelo acompanhamento e pela fiscalização de sua execução, procedendo ao registro das ocorrências e adotando as providências necessárias a seu fiel cumprimento, tendo por parâmetro os resultados previstos no contrato, de acordo com o art. 6º do Decreto 2.271/1997 e com o art. 2º, inciso VII, da IN SLTI 4/2008;

4) **superiores do responsável pelo acompanhamento e pela fiscalização do contrato**, que têm de tomar decisões e providências que ultrapassem a competência do representante, de acordo com o art. 67, § 2º, da Lei 8.666/1993;

5) **requisitante do serviço** (e.g. gerentes das áreas que executam os processos de gestão de material e patrimônio), que é o agente que demanda a contratação de solução baseada em SMP (art. 2º, inciso I, da IN SLTI 4/2008) e que têm as melhores condições de **avaliar** se os produtos e serviços entregues atendem à necessidade de negócio, em parceria com o responsável pelo acompanhamento e pela fiscalização do contrato.

150. Vale ressaltar que alguns papéis se sobrepõem, como é o caso da figura do fiscalizador do contrato e do gestor do contrato.

151. Essa indefinição pode gerar diversas dúvidas relativas à gestão do contrato, tais como:

1) se o gestor/fiscalizador somente faz o recebimento provisório, sendo de caráter técnico, e a área administrativa faz o recebimento definitivo, que inclui verificação de pagamentos de contribuições previdenciárias e de obrigações trabalhistas;

2) se os servidores responsáveis por essas tarefas devem ser remunerados por seu exercício, dados os riscos de haver implicações negativas ao órgão ou entidade e aos servidores envolvidos nas ações de gestão/fiscalização contratual (e.g. imputação de débitos ou multas);

3) se um servidor pode se recusar a ser gestor/fiscalizador de um contrato.

152. O **papel do requisitante no recebimento provisório** também não está claro. O requisitante é o ator mais indicado para fazer a avaliação de que os produtos entregues estão de acordo ou não com

os requisitos do negócio. Dessa forma, sua manifestação deveria ocorrer a cada recebimento provisório, com relação a aspectos negociais e a respeito da relação de custo-benefício do que está sendo recebido.

153. Por fim, não foi explicitado **como os atores responsáveis pelo recebimento provisório e definitivo efetuarão esses recebimentos**, o que pode ser feito com base em listas de verificação do cumprimento de condições contratuais elaborada na fase de planejamento da licitação e explicitada no contrato decorrente.

154. O tema 'recebimento' também foi abordado neste documento na análise do atendimento das recomendações do Acórdão 1.480/2007-TCU - Plenário, subitem 3.2.2

c) Proposta de encaminhamento

155. Recomendar, com fulcro no inciso I do art. 43 da Lei 8.443/1992 c/c o inciso III do art. 250 do Regimento Interno do TCU, à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que aperfeiçoe o texto da IN SLTI 4/2008 de modo a melhorar a descrição da fase de 'Gerenciamento do Contrato', mediante as ações propostas a seguir (subitem 6.1.4 do relatório):

1) estabelecer a distinção entre 'monitoramento da execução' e 'ateste para fins de pagamento', que constam do art. 20, inciso III, alíneas 'a' e 'b', bem como seu relacionamento com os recebimentos provisório e definitivo, previstos na Lei 8.666/1993, art. 73, inciso I, alíneas 'a' e 'b';

2) definir as atividades a desempenhar no 'monitoramento da execução' e no 'ateste para fins de pagamento' e por quais atores;

3) estabelecer a distinção dos papéis de responsável pelo acompanhamento e pela fiscalização do contrato, previsto na Lei 8.666/1993 (art. 67), e de gestor do contrato, que consta do Decreto 2.271/1997 (art. 6º) e na IN SLTI 4/2008 (art. 20, inciso III), em especial com relação aos recebimentos provisório e definitivo;

4) definir o papel do requisitante no processo de recebimento, estabelecendo que este ator tenha de se manifestar com relação à aderência do serviço prestado aos requisitos de negócio e à relação de custo-benefício do que está sendo recebido.

6.1.5 Sugestão 5

a) Texto da norma

'art. *4º Em consonância com o art. 4º do Decreto 1.048, de 1994, o órgão central do SISP elaborará, em conjunto com os órgãos setoriais e seccionais do SISP, a Estratégia Geral de Tecnologia da Informação para a Administração Pública, revisada anualmente, para subsídio à elaboração dos PDTI dos órgãos e entidades integrantes do SISP.*

96 ISSN 1677-7042 1 Nº 95, terça-feira, 20 de maio de 2008

Parágrafo único. A Estratégia Geral de Tecnologia da Informação deverá abranger, pelo menos, os seguintes elementos:

I - proposta, elaborada em conjunto com os demais órgãos e entidades competentes, que contemple as demandas de recursos humanos das Áreas de Tecnologia da Informação necessárias para elaboração e gestão de seus PDTI;

II - plano de ação, elaborado em conjunto com os demais órgãos e entidades competentes, para viabilizar a capacitação dos servidores das Áreas de Tecnologia da Informação;

III - modelo para elaboração dos PDTI que contemple, pelo menos, as seguintes áreas: necessidades de informação alinhada à estratégia do órgão ou entidade, plano de investimentos, contratações de serviços, aquisição de equipamentos, quantitativo e capacitação de pessoal, gestão de risco; e

IV - orientação para a formação de Comitês de Tecnologia da Informação que envolvam as diversas áreas dos órgãos e entidades, que se responsabilizem por alinhar os investimentos de Tecnologia da Informação com os objetivos do órgão ou entidade e apoiar a priorização de projetos a serem atendidos.'

b) Análise

156. A ‘Estratégica Geral de Tecnologia da Informação 2008’ (EGTI 2008) foi publicada no DOU de 21 de dezembro de 2008. Trata-se de documento que aborda alguns aspectos que afetam a cadeia de valor de contratação e gestão de contratos de serviços de TI, especialmente com relação à sua estruturação nos diversos órgãos e entidades (e.g. implantação da IN SLTI 4/2008), mas também aborda diversos outros assuntos. Portanto, não parece caber detalhamento dessa estratégia na IN SLTI 4/2008.

157. Vale lembrar que não foi previsto na IN SLTI 4/2008, tampouco na EGTI, a diretriz para verificar a possibilidade de contratações conjuntas envolvendo diversos órgãos ou entidades da mesma estrutura hierárquica, de modo que um determinado órgão ou entidade contrate serviços de TI em quantidade que o atenda e também a seus entes próximos (e.g. órgãos subordinados, entidades vinculadas), de modo que haja possível economia em função da contratação do somatório das quantidades em comparação com a contratação de somente a quantidade que atenda ao órgão. Por exemplo, um ministério pode disparar uma contratação que atenda a si mesmo e às suas autarquias, com suporte no Decreto 3.931/2001 (regulamenta o Sistema de Registro de Preços) e no art. 112 da Lei 8.666/1993, transcrito a seguir:

‘art. *112. Quando o objeto do contrato interessar a mais de uma entidade pública, caberá ao órgão contratante, perante a entidade interessada, responder pela sua boa execução, fiscalização e pagamento.*

§ 1º Os consórcios públicos poderão realizar licitação da qual, nos termos do edital, decorram contratos administrativos celebrados por órgãos ou entidades dos entes da Federação consorciados. (Incluído pela Lei 11.107, de 2005)

§ 2º É facultado à entidade interessada o acompanhamento da licitação e da execução do contrato. (Incluído pela Lei 11.107, de 2005)‘

c) Proposta de encaminhamento

158. Recomendar, com fulcro no inciso I do art. 43 da Lei 8.443/1992 c/c o inciso III do art. 250 do Regimento Interno do TCU, à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, que aperfeiçoe o texto da IN SLTI 4/2008 de modo a melhorar a conexão entre a IN SLTI 4/2008 e a Estratégia Geral de Tecnologia da Informação (EGTI), mediante as ações propostas a seguir (subitem 6.1.5 do relatório):

1) substituir todo o art. 4º da IN SLTI 4/2008 por somente referência à Estratégia Geral de Tecnologia da Informação (EGTI), de modo a indicá-la como documento correlato às contratações de serviços de TI;

2) incluir, na IN SLTI 4/2008 ou na EGTI, diretriz para que cada órgão ou entidade verifique, a cada contratação, a possibilidade de contratar serviços de TI de forma conjunta com seus entes próximos, como órgãos subordinados, entidades vinculadas, pares, ou, ainda, com outros órgãos ou outras entidades da APF.

6.1.6 Sugestão 6

a) Texto da norma

‘art. 10. A Análise de Viabilidade da Contratação, observado o disposto nos arts. 11 e 12 desta instrução normativa, compreende as seguintes tarefas:

I - avaliação da necessidade por parte do Requisitante do Serviço, com apoio da Área de Tecnologia da Informação, considerando os objetivos estratégicos e as necessidades corporativas da instituição;

II - explicitação da motivação da contratação da Solução de Tecnologia da Informação por parte do Requisitante do Serviço;

III - especificação dos requisitos, a partir de levantamento de:

a) demandas dos potenciais gestores e usuários do serviço;

b) soluções disponíveis no mercado; e

c) análise de projetos similares realizados por outras instituições;

IV - identificação por parte da Área de Tecnologia da Informação, com participação do Requisitante do Serviço, das diferentes soluções que atendam às necessidades, considerando:

a) disponibilidade de solução similar em outro órgão ou entidade da Administração Pública Federal;

b) soluções existentes no Portal do Software Público Brasileiro (http://www.softwarepublico.gov.br);

c) capacidade e alternativas do mercado, inclusive a existência de software livre ou software público;

d) observância às políticas, premissas e especificações técnicas definidas pelos Padrões de Interoperabilidade de Governo Eletrônico - e-PING e Modelo de Acessibilidade em Governo Eletrônico - e-MAG, conforme as Portarias Normativas SLTI 5, de 14 de julho de 2005, e nº 3, de 07 de maio de 2007;

e) aderência às regulamentações da Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira -ICP-Brasil, conforme a Medida Provisória 2.200-2, de 24 de agosto de 2001, quando houver necessidade de utilização de certificação digital; e

f) custo financeiro estimado;

V - justificativa da solução escolhida, por parte da Área de Tecnologia da Informação, que contemple, pelo menos:

a) descrição sucinta, precisa, suficiente e clara da Solução de Tecnologia da Informação escolhida, indicando os serviços que a compõem;

b) alinhamento em relação às necessidades; e

c) identificação dos ***benefícios*** *que serão alcançados com a efetivação da contratação em termos de* ***eficácia***, ***eficiência***, ***efetividade*** *e* ***economicidade****.*

Parágrafo único. A Análise de Viabilidade da Contratação será aprovada e assinada pelo Requisitante do Serviço e pela Área de Tecnologia da Informação' (grifos nossos)

b) Análise

159. Na 'Análise de Viabilidade da Contratação' não são previstas menções a três análises consideradas relevantes, levando-se em conta a experiência do Tribunal na fiscalização de serviços de TI:

1) análise do impacto de se melhorar os processos de trabalho que serão apoiados pela solução de TI em vez de simplesmente partir para contratação da solução concebida preliminarmente;

2) análise de risco de não se atender à necessidade da contratação;

3) análise de impacto da contratação da solução de TI no órgão ou na entidade.

160. Na primeira análise avalia-se o impacto da melhoria de processos internos do órgão ou da entidade na solução de TI concebida. Essa análise pode levar à conclusão de que contratar uma solução de TI não seja a melhor decisão em um determinado momento. **Ou seja, trata-se de avaliar a hipótese de se melhorar a forma de trabalhar em vez de partir diretamente para a informatização de processos de trabalho possivelmente imaturos.**

161. A segunda refere-se à análise do risco da necessidade da contratação não ser atendida com o objeto inicialmente proposto. Na IN SLTI 4/2008 foi prevista análise de risco somente após a etapa de elaboração da estratégia de contratação (art. 16 da norma). Entretanto, **parece inconcebível efetuar uma análise de viabilidade sem efetuar a análise de risco** que ora ressaltamos faltar. A título de subsídio para o aperfeiçoamento da norma, é oferecido um conjunto de riscos que pode ser considerado.

1) Risco da maturidade da organização ser baixa para desfrutar dos serviços contratados (e.g. conhecimento técnico dos usuários ser limitado a ponto de não conseguirem explorar adequadamente as funcionalidades da solução de TI resultante).

2) Risco de não haver pessoas adequadamente capacitadas para gerenciar os contratos decorrentes da contratação (Lei 8.666/1993, arts. 67 e 73, Decreto 2.271, art. 6º, Acórdão 1.978/2004-

TCU - Plenário, subitem 9.2.3, Acórdão 140/2005-TCU - Plenário, subitem 9.4, Acórdão 828/2007-TCU - Plenário, item 9.3.7).

3) Risco de haver incompatibilidade entre a solução de TI contratada e o ambiente computacional existente (e.g. incompatibilidade com equipamentos, com a rede ou os softwares existentes).

4) Risco do ambiente computacional não estar adequado aos novos patamares de desempenho que serão exigidos pela solução de TI a ser contratada (e.g. contratar solução de videoconferência sem que a rede de dados interna tenha capacidade de tráfego suficiente).

5) Risco de que a contratação de serviços de TI promova o aumento de produtividade de certo processo de trabalho, mas que gere enfileiramento no processo subsequente a cargo de outra área, levando-se a um ganho limitado, se for considerado a cadeia de valor como um todo (e.g. contratar solução de TI para autuação de processos sem que o tratamento desses processos seja aperfeiçoado).

6) Risco de que parte dos interessados (‘stakeholders’) não apoie a implantação da solução de TI, de forma tal a levar ao fracasso da solução.

7) Riscos jurídicos da contratação (e.g. risco de os serviços envolvidos na contratação serem coincidentes com as atividades inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão, descumprindo o § 2º do art. 1º do Decreto 2.271/1997 e o Acórdão 657/2004-TCU - Plenário, subitens 9.3.1 e 9.3.2).

162. A terceira análise refere-se à análise dos impactos resultantes da contratação, para a qual, também, a título de subsídio, são elencados alguns impactos que podem ser considerados em aperfeiçoamentos da IN SLTI 4/2008.

1) Impacto da obsolescência de recursos materiais ou humanos em decorrência da implantação da nova solução (e.g. abandono de licenças de software, ociosidade de pessoas cujo trabalho passará a ser feito pela solução de TI, de modo que o órgão, ou entidade, tenha de requalificá-los para que continuem úteis à organização).

2) Impactos sobre os diversos atores envolvidos (e.g. unidade requisitante, unidade de TI e usuários finais) durante a construção da solução de TI (e.g. alocação de pessoas da unidade requisitante referente para tarefas como definição de requisitos e homologação de produtos) e após a implantação da solução (e.g. execução de novos processos de trabalho por parte dos atores envolvidos), procurando-se evidenciar os riscos de resistências impedirem o atendimento da necessidade de negócio que motivou a contratação.

3) Impactos políticos, considerando as consequências da solução de TI funcionar adequadamente ou não (e.g. impactos na imagem do órgão ou da entidade).

4) Impactos no clima organizacional, que envolve aspectos culturais e emocionais, que diz respeito a como as pessoas se sentem em relação à contratação pretendida (e.g. reação à implantação de um sistema de ponto eletrônico).

5) Impacto de mudar a forma de contratação, analisando-se a possibilidade do objetivo da contratação ser mais bem atendido comprando-se produto pronto, em vez de contratar serviços para desenvolver produto semelhante (e.g. contratar um sistema de informação disponível no mercado em vez de desenvolver um sistema).

6) Impacto de embutir um determinado serviço dentro de outra contratação, que pode ser a solução tecnicamente mais adequada (e.g. exigir que todos os microcomputadores já venham instalados com todos os softwares necessários em vez deste trabalho ser executado por servidores do órgão ou por alguma empresa contratada), que envolve a avaliação da divisão do objeto (§ 1º do art. 23 da Lei 8.666/1993).

7) Impacto ambiental da solução de TI (e.g. aumento de consumo de papel, de eletricidade, de refrigeração e impacto na saúde dos trabalhadores).

c) Proposta de encaminhamento

163. Recomendar, com fulcro no inciso I do art. 43 da Lei 8.443/1992 c/c o inciso III do art. 250 do Regimento Interno do TCU, à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do

Planejamento, Orçamento e Gestão que aperfeiçoe o texto da IN SLTI 4/2008 de modo a incluir as seguintes análises na etapa de Análise de Viabilidade da Contratação (subitem 6.1.6 do relatório):

1) análise do impacto de melhorar processos de trabalho do órgão ou da entidade a ser apoiados pela solução de TI, em vez de simplesmente partir para contratação da solução de TI concebida preliminarmente;

2) análise de risco de não se atender à necessidade de negócio que motivou a contratação;

3) análise dos impactos resultantes da contratação no órgão ou na entidade.

6.1.7 Sugestão 7

a) Texto da norma

'art. 10. A Análise de Viabilidade da Contratação, observado o disposto nos arts. 11 e 12 desta instrução normativa, compreende as seguintes tarefas:

IV - identificação por parte da Área de Tecnologia da Informação, com participação do Requisitante do Serviço, das diferentes soluções que atendam às necessidades, considerando:

...

f) custo financeiro estimado;

V - justificativa da solução escolhida, por parte da Área de Tecnologia da Informação, que contemple, pelo menos:

a) descrição sucinta, precisa, suficiente e clara da Solução de Tecnologia da Informação escolhida, indicando os serviços que a compõem;

b) alinhamento em relação às necessidades; e

*c) identificação dos **benefícios** que serão alcançados com a efetivação da contratação em termos de **eficácia**, **eficiência**, **efetividade** e **economicidade**.*

...' (grifos nossos)

b) Análise

164. No art. 10 da IN SLTI 4/2008, consta a necessidade de justificar a escolha de uma determinada solução de TI, de modo que sejam identificados os benefícios que serão alcançados com a efetivação do contrato em termos de eficácia, eficiência, efetividade e economicidade. Portanto, o órgão, ou entidade, tem de efetuar uma análise que demonstre que o valor estimado da contratação será compensado pelos benefícios esperados. O valor estimado da contratação parece ser o **preço** que se estima pagar por ela, e não o **custo financeiro estimado**, como consta do art. 10, inciso IV, alínea 'f'. Trata-se de mais um conceito que deve ser definido adequadamente, pois a distinção entre os conceitos de 'custo' e 'preço' não parece ser óbvia para diversos profissionais de TI.

165. Adicionalmente, com base na experiência do TCU em contratação de serviços de TI, considera-se que os conceitos de 'eficácia', 'eficiência', 'efetividade' e 'economicidade' não são de fácil compreensão por parte dos profissionais de TI, especialmente os dois últimos. Portanto, identificar benefícios que serão alcançados com uma contratação de serviços de TI baseada nesses conceitos pode ser complicado para diversos órgãos e entidades.

c) Proposta de encaminhamento

166. Recomendar, com fulcro no inciso I do art. 43 da Lei 8.443/1992 c/c o inciso III do art. 250 do Regimento Interno do TCU, à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que aperfeiçoe o texto da IN SLTI 4/2008 de modo a efetuar os seguintes ajustes (subitem 6.1.7 do relatório):

1) substituir a expressão 'custo financeiro estimado' - que consta do art. 10, inciso IV, alínea 'f', da norma - por texto que indique que seja feita avaliação do 'preço' das diferentes soluções que atendam às necessidades do órgão ou da entidade;

2) acrescentar as definições dos conceitos de 'preço' e de 'custo' ao conjunto de conceitos definidos na norma, explicitando a diferença entre os dois, bem como as definições dos conceitos de 'eficácia', 'eficiência', 'efetividade' e 'economicidade'.

6.1.8 Sugestão 8

a) Texto da norma

‘art. *10. A Análise de Viabilidade da Contratação, observado o disposto nos arts. 11 e 12 desta instrução normativa, compreende as seguintes tarefas:*

...

V - justificativa da solução escolhida, por parte da Área de Tecnologia da Informação, que contemple, pelo menos:

...

c) identificação dos benefícios que serão alcançados com a efetivação da contratação em termos de eficácia, eficiência, efetividade e economicidade.

art. 14. A Estratégia da Contratação, elaborada a partir da Análise de Viabilidade da Contratação, compreende as seguintes tarefas:

...

VIII - definição, pela Área de Tecnologia da Informação, dos critérios técnicos de julgamento da proposta para a fase de Seleção do Fornecedor, observando o seguinte:

...

g) os critérios de pontuação devem ser justificados em termos do benefício que trazem para o contratante.’ (grifos nossos)

b) Análise

167. A contratação somente deve existir se houver benefícios a alcançar, e esses benefícios devem ser identificados na etapa de análise de viabilidade, de acordo com o art. 10, inciso V, alínea ‘c’, da IN SLTI 4/2008. Entretanto, os benefícios podem, na verdade, ser para terceiros, e não para o contratante. Por exemplo, um ministério pode contratar uma solução de TI que apoie a publicação, via internet, de cartilhas a ser usadas por gestores públicos para que sejam orientados a executar algum processo de trabalho. Nesse caso, os benefícios diretos da contratação podem ser para gestores de fora do âmbito do ministério ou para a população atendida por esses gestores, embora o contratante seja o ministério e também seja beneficiado de alguma forma.

c) Proposta de encaminhamento

168. Recomendar, com fulcro no inciso I do art. 43 da Lei 8.443/1992 c/c o inciso III do art. 250 do Regimento Interno do TCU, à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que aperfeiçoe o texto da IN SLTI 4/2008 de modo a explicitar que os critérios de pontuação devem ser justificados em termos dos benefícios que serão alcançados com a contratação, e não somente para o contratante (subitem 6.1.8 do relatório).

6.1.9 Sugestão 9

a) Dispositivo da norma

‘Art. 13. O Plano de Sustentação, a cargo da Área de Tecnologia da Informação, com o apoio do Requisitante do Serviço, abrange:

I - segurança da informação;

II - recursos materiais e humanos;

III - transferência de conhecimento;

IV - transição contratual; e

V - continuidade dos serviços em eventual interrupção contratual.’

b) Análise

169. Não parece estar expresso claramente para os gestores qual é a função do ‘Plano de Sustentação’, bem como o uso desse plano na elaboração do Termo de Referência ou Projeto Básico. Além disso, os componentes desse plano não estão suficientemente claros, como o que consta no inciso ‘IV – transição contratual’. Por fim, os incisos I, II, III e V podem ser enquadrados como requisitos da solução de TI e o inciso IV como um procedimento de gerenciamento do contrato.

c) Proposta de encaminhamento

170. Recomendar, com fulcro no inciso I do art. 43 da Lei 8.443/1992 c/c o inciso III do art. 250 do Regimento Interno do TCU, à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do

Planejamento, Orçamento e Gestão que aperfeiçoe o texto da IN SLTI 4/2008 de modo a efetuar os seguintes ajustes com relação ao 'Plano de Sustentação' (subitem 6.1.9 do relatório):

1) suprimir o 'Plano de Sustentação' da norma citada;

2) explicitar o significado de cada um dos incisos;

3) transformar os incisos I, II, III e V do art. 13 da norma em requisitos que tenham de ser definidos pelo requisitante e pela unidade de TI nos arts. 11 e 12;

4) transformar o inciso IV do art. 13 em procedimento de gerenciamento do contrato, que tenha de ser previsto na fase de planejamento da contratação e utilizado na fase de gerenciamento do contrato.

6.1.10 Sugestão 10

a) Texto da norma

'art. *14. A Estratégia da Contratação, elaborada a partir da Análise de Viabilidade da Contratação, compreende as seguintes tarefas:*

...

II - indicação, pela Área de Tecnologia da Informação com o apoio do Requisitante do Serviço, dos termos contratuais, observado o disposto nos parágrafos 1º e 2º deste artigo, sem prejuízo do estabelecido na Lei 8.666, de 1993, relativos a:

...

g) ***termo de compromisso,*** *contendo declaração de* ***manutenção de sigilo e ciência das normas de segurança vigentes no órgão ou entidade****, a ser assinado pelo representante legal do fornecedor e seus empregados diretamente envolvidos na contratação;'*

'art. 20. A fase de Gerenciamento do Contrato visa acompanhar e garantir a adequada prestação dos serviços durante todo o período de execução do contrato e envolve as seguintes tarefas:

I - início do contrato, que abrange:

...

b) reunião inicial entre o Gestor do Contrato, Área de Tecnologia da Informação,

Requisitante do Serviço e a contratada, cuja pauta observará, pelo menos:

1. assinatura do termo de compromisso de manutenção de sigilo e ciência das normas de segurança vigentes no órgão ou entidade; e' (grifos nossos)

b) Análise

171. Como é indicado na alínea 'g' do inciso II do art. 14, o termo de compromisso, contendo declaração de manutenção de sigilo e ciência das normas de segurança vigentes no órgão ou na entidade, tem de ser assinado pelo representante legal do fornecedor e por seus empregados diretamente envolvidos na contratação. Adicionalmente, no art. 20, inciso I, alínea 'b', item '1', há referência ao termo de compromisso como parte da pauta da reunião a ser realizada no início do contrato.

172. Entretanto, não é claro quem colhe esse termo de compromisso junto aos funcionários da empresa contratada. Se o órgão, ou entidade, efetuar essa coleta, esse fato pode contribuir para alegações de subordinação direta por parte dos funcionários da contratada, nos termos do inciso III do Enunciado 331 do Tribunal Superior do Trabalho – TST.

c) Proposta de encaminhamento

173. Recomendar, com fulcro no inciso I do art. 43 da Lei 8.443/1992 c/c o inciso III do art. 250 do Regimento Interno do TCU, à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que aperfeiçoe o texto da IN SLTI 4/2008, de modo a efetuar os seguintes melhoramentos com relação ao termo de compromisso assinado por funcionários de empresa contratada (subitem 6.1.10 do relatório):

1) seja previsto que a contratada entregue os termos de compromisso assinados por seus funcionários, em momento específico previsto no contrato;

2) na reunião de início de execução do contrato, seja explicitado à contratada sua obrigação de entregar esses termos no momento previsto no contrato.

6.1.11 Sugestão 11

a) Texto da norma

‘art. *20. A fase de Gerenciamento do Contrato visa acompanhar e garantir a adequada prestação dos serviços durante todo o período de execução do contrato e envolve as seguintes tarefas:*

I - início do contrato, que abrange:

...

b) reunião inicial entre o Gestor do Contrato, Área de Tecnologia da Informação, Requisitante do Serviço e a contratada, cuja pauta observará, pelo menos:

1. assinatura do termo de compromisso de manutenção de sigilo e ciência das normas de segurança vigentes no órgão ou entidade; e

2. esclarecimentos relativos a questões operacionais e de gerenciamento do contrato;’

b) Análise

174. Na pauta de reunião de início de contrato não consta a necessidade de indicação formal do preposto (art. 68 da Lei 8.666/1993).

175. Adicionalmente, dependendo da natureza do contrato, além da reunião de início de contrato, pode ser recomendável que o contratante faça reuniões periódicas com a contratada para que realize o acompanhamento adequado do contrato, como foi indicado no parágrafo 103 e seus subitens do relatório do Acórdão 1.480/2007-TCU - Plenário. Adicionalmente, esse item é tratado no ‘Achado XXV. Não-realização de reuniões periódicas para avaliar o andamento dos contratos de TI’, do relatório do Acórdão 1.603/2008-TCU - Plenário.

176. Por fim, a indicação formal do preposto, a reunião de início de contrato e as reuniões periódicas devem ser previstas no contrato decorrente da contratação.

177. Como assinalado anteriormente, esses elementos relativos à gestão contratual têm de ser definidos no planejamento da contratação e depois utilizados na gestão do contrato.

c) Proposta de encaminhamento

178. Recomendar, com fulcro no inciso I do art. 43 da Lei 8.443/1992 c/c o inciso III do art. 250 do Regimento Interno do TCU, à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que aperfeiçoe o texto da IN SLTI 4/2008, de modo a explicitar a obrigatoriedade de se definir os seguintes itens na fase de planejamento da contratação e de utilizá-los na fase de gerenciamento do contrato (subitem 6.1.11 do relatório):

1) indicação formal do preposto;

2) reunião de início de contrato;

3) reuniões periódicas entre contratante e contratada como parte do processo de gestão do contrato, se forem consideradas necessárias.

6.1.12 Sugestão 12

a) Texto da norma

‘art. *14. A Estratégia da Contratação, elaborada a partir da Análise de Viabilidade da Contratação, compreende as seguintes tarefas:*

...

VII - indicação, pelo Requisitante do Serviço, da fonte de recursos para a contratação e a estimativa do impacto econômico-financeiro no orçamento do órgão ou entidade; e

...’

b) Análise

179. Há necessidade de esclarecer o significado da expressão ‘impacto econômico-financeiro no orçamento do órgão ou entidade’.

c) Proposta de encaminhamento

180. Recomendar, com fulcro no inciso I do art. 43 da Lei 8.443/1992 c/c o inciso III do art. 250 do Regimento Interno do TCU, à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que aperfeiçoe o texto da IN SLTI 4/2008, de modo a acrescentar a

definição do conceito de ‘impacto econômico-financeiro no orçamento do órgão ou entidade’ ao conjunto de conceitos definidos na norma (subitem 6.1.12 do relatório).

6.1.13 Sugestão 13

a) Texto da norma

Não se aplica.

b) Análise

181. A IN SLTI 3/2009 alterou a IN SLTI 2/2008, inserindo o parágrafo único transcrito a seguir no art. 26 da IN SLTI 2/2008:

‘Parágrafo único. Em consequência da padronização existente no mercado de TI, a maioria dos bens e serviços de tecnologia da informação estão aderentes a protocolos, métodos e técnicas preestabelecidos e conhecidos, sendo, portanto, via de regra, considerados comuns para fins de utilização da modalidade Pregão.’ (grifos nossos)

182. Como a norma que trata especificamente da contratação de serviços de TI é a IN SLTI 4/2008, parece adequado inserir parágrafo similar referente a serviços de TI nessa norma. Esse parágrafo pode ser inserido no art. 19 da IN SLTI 4/2008, já que esse artigo trata da seleção do fornecedor.

c) Proposta de encaminhamento

183. Recomendar, com fulcro no inciso I do art. 43 da Lei 8.443/1992 c/c o inciso III do art. 250 do Regimento Interno do TCU, à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que aperfeiçoe o texto da IN SLTI 4/2008, de modo a acrescentar o seguinte parágrafo no art. 19 da norma: ‘Em consequência da padronização existente no mercado de TI, a maioria dos serviços de tecnologia da informação estão aderentes a protocolos, métodos e técnicas preestabelecidos e conhecidos, sendo, portanto, via de regra, considerados comuns para fins de utilização da modalidade Pregão.’ (subitem 6.1.13 do relatório).

6.1.14 Sugestão 14

a) Texto da norma

Não se aplica.

b) Análise

184. Uma das grandes dificuldades encaradas pelos gestores públicos no processo de contratação de TI é, sem dúvida alguma, o julgamento da exequibilidade de proposta vencedora num pregão. Como salientou o Relator em seu Voto no Acórdão 1.215/2009-Plenário: *‘atualmente têm os administradores públicos se deparado com problema cada vez mais preocupante, recorrente nas licitações por pregão, consistente na apresentação de propostas com preços incompatíveis com a estrutura de custos do licitante e, por isso, irresponsáveis’.*

185. Diante desse quadro, o Tribunal, por meio do acórdão acima citado, recomendou à Sefti que elaborasse nota técnica destinada a auxiliar na fiscalização da aferição de exequibilidade de propostas nas contratações de TI realizadas por meio de pregão.

186. Paralelamente a esse trabalho, voltado à fiscalização, a ser realizado pela Sefti, os gestores públicos devem ser orientados e alertados sobre a obrigatoriedade da verificação de exequibilidade da proposta vencedora (inciso II, art. 48 da Lei 8.666/1993). Para tanto, devem ser destacados aspectos essenciais para essa verificação, tais como: estimativa dos preços de mercado; planilha de custos e formação de preços; verificação de previsão dos impostos incidentes; verificação de previsão de lucro; comprovação de exequibilidade pelo licitante; possibilidade de realização de diligências; desclassificação de proposta inexequível; e aplicação de penalidades aos licitantes.

c) Proposta de encaminhamento

187. Recomendar, com fulcro no inciso I do art. 43 da Lei 8.443/1992 c/c o inciso III do art. 250 do Regimento Interno do TCU, à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que aperfeiçoe o texto da IN SLTI 4/2008, de modo a acrescentar a etapa de verificação de exequibilidade da proposta vencedora na fase de Seleção do Fornecedor, detalhando suas tarefas (subitem 6.1.14 do relatório).

6.2 Sugestões de ações relativas à continuidade da implantação da IN SLTI 4/2008

6.2.1 Sugestão 1

a) Texto da norma

Não aplicável.

b) Análise

188. Na norma não consta conexão entre ela e a estratégia de contratação de serviços de TI, que preveja diretrizes como:

1) quais atividades ou subatividades devem ser restritas a pessoal próprio (e.g. gerência de redes e de banco de dados);

2) quais são passíveis de execução indireta;

3) quais devem ser preferencialmente objeto de execução indireta.

189. Essas diretrizes são necessárias para que o órgão, ou entidade, verifique a necessidade de adequar seu plano de cargos à sua estratégia de contratação de serviços de TI, de modo a não descumprir o § 2º do art. 1º do Decreto 2.271/1997, transcrito a seguir:

'art. *1º No âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional poderão ser objeto de execução indireta as atividades materiais acessórias, instrumentais ou complementares aos assuntos que constituem área de competência legal do órgão ou entidade.*

...

§ 2º Não poderão ser objeto de execução indireta as atividades inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou entidade, salvo expressa disposição legal em contrário ou quando se tratar de cargo extinto, total ou parcialmente, no âmbito do quadro geral de pessoal.' (grifos nossos)

190. Por exemplo, se for definido que serviços que dependam menos de conhecimento de negócio podem ser objeto de execução indireta (e.g. codificação de software e organização de cabeamento), então o plano de cargos do órgão deve sofrer as adequações necessárias para não mais contemplar cargos com essas atribuições. Para tratar o problema exposto, pode-se usar como referência os parágrafos 59 a 63 do relatório do Acórdão 1.480/2007-TCU - Plenário.

c) Proposta de encaminhamento

191. Recomendar, com fulcro no inciso I do art. 43 da Lei 8.443/1992 c/c o inciso III do art. 250 do Regimento Interno do TCU, à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que crie normativo ou aperfeiçoe normativo já existente de modo a estabelecer a obrigação de os órgãos e as entidades executarem as seguintes ações relativas à contratação de serviços de TI (subitem 6.2.1 do relatório):

1) definir estratégia de contratação de serviços de TI, com diretrizes sobre quais atividades ou subatividades devem ser restritas a pessoal próprio (e.g. gerência de redes e de banco de dados), quais são passíveis de execução indireta e quais devem preferencialmente ser objeto de execução indireta;

2) verificar a necessidade de adequar seu plano de cargos à estratégia de contratação de serviços de TI do órgão, de modo a não descumprir o § 2º do art. 1º do Decreto 2.271/1997.

6.2.2 Sugestão 2

a) Texto da norma

Não aplicável.

b) Análise

192. Como a IN SLTI 4/2008 está promovendo grandes transformações na contratação de serviços de TI, que envolvem diversos atores fora da área de TI (e.g. requisitantes das soluções, consultorias jurídicas, áreas administrativas e cúpulas dos órgãos e das entidades), é fundamental que a norma seja amplamente divulgada e que os diversos setores dos órgãos e das entidades tenham ciência de seus papéis nas contratações e na gestão de contratos de serviços de TI. Do contrário, os gestores de TI poderão tentar executar processos de trabalho previstos na norma, mas poderão não colher benefícios porque os demais atores não terão desempenhado seus respectivos papéis.

193. Com base em experiências similares do TCU relativas a contratações de serviços de TI (e.g. portarias sobre o papel dos gestores de soluções de TI do TCU), dois problemas são previstos na continuidade da implantação da IN SLTI 4/2008:

1) resistência dos requisitantes em formatar adequadamente suas solicitações de soluções de TI;

2) resistência das equipes de TI em elaborar os artefatos previstos na norma, em função do esforço necessário e dos problemas de competência técnica para elaborar os artefatos necessários, apontadas no Acórdão 1.603/2008-TCU - Plenário.

c) Proposta de encaminhamento

194. Recomendar, com fulcro no inciso I do art. 43 da Lei 8.443/1992 c/c o inciso III do art. 250 do Regimento Interno do TCU, à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que elabore plano para continuidade de implantação da IN SLTI 4/2008, de modo a (subitem 6.2.2 do relatório):

1) prosseguir com a execução de atividades de capacitação dos gestores públicos federais com vistas a formar competências para aplicar a IN SLTI 4/2008;

2) estabelecer ações de divulgação da norma para os diversos atores envolvidos, que incluem, pelo menos, os gestores de TI, os gestores das unidades requisitantes de soluções de TI e os gestores de mais alto nível dos órgãos e das entidades, como os secretários-executivos dos ministérios.

7 Considerações finais

195. O presente monitoramento expressa o esforço do Tribunal e da SLTI, na busca do aperfeiçoamento das contratações da TI pela APF, que incluiu a formulação de seis acórdãos, sendo que em três deles foram feitas diversas recomendações (os demais se referem a prorrogações de prazo).

196. Da publicação do Acórdão 786/2006-TCU - Plenário (26 de maio de 2006) até a publicação da IN SLTI 4/2008 (20 de maio de 2008) transcorreram praticamente dois anos.

197. De modo geral, pode-se considerar que o produto entregue até o presente em resposta aos acórdãos do Tribunal, a IN SLTI 4/2008, representa um grande avanço em termos de normativo para contratação de serviços de TI pela APF. Um ponto de destaque da norma é o estabelecimento de obrigações para os requisitantes de soluções de TI, que passam a ter de formular e fundamentar adequadamente cada demanda antes de solicitá-la. Adicionalmente, são expostos processos de trabalho que os gestores têm de seguir para contratar serviços de TI, com ênfase na fase de planejamento da contratação.

198. Entretanto, falta uma conexão mais explícita entre os artefatos definidos na norma, de modo que não é claro como produzir cada artefato a partir dos artefatos previstos em etapas anteriores. Adicionalmente, o conteúdo de alguns artefatos não é suficientemente descrito (e.g. Plano de Sustentação e Termo de Referência ou Projeto Básico). Vale lembrar que o detalhamento do conteúdo do Termo de Referência ou Projeto Básico foi tratado no Acórdão 2.471/2008-TCU - Plenário, subitens 9.1, e por isso não foi objeto de proposta de encaminhamento neste monitoramento. Além disso, esse tema ainda é objeto de estudo na Sefti, de modo que novas sugestões poderão ser oferecidas no futuro pelo TCU. Ao longo do documento foram oferecidas diversas sugestões de melhoria da norma.

199. Um aspecto importante tratado na norma é a fase de gerenciamento do contrato, na qual realmente é atendida a necessidade de negócio que desencadeou a contratação. Entretanto, um ponto crítico e não resolvido na norma é a distinção do recebimento provisório e do recebimento definitivo, previsto no art. 73 da Lei 8.666/1993. A falta de clareza desses conceitos afeta a definição dos papéis dos diversos atores envolvidos na gestão contratual e pode levar à atribuição de responsabilidades excessivas ao responsável pelo acompanhamento e pela fiscalização do contrato, de modo que servidores competentes em termos técnicos e administrativos podem considerar que essa seja uma atividade de alto risco e, por isso, recusarem-se a executá-la.

200. Quanto ao cumprimento dos acórdãos que resultaram na IN SLTI 4/2008, de um conjunto de vinte e duas recomendações, pouco mais de um quinto das recomendações foram implementadas, praticamente sessenta porcento delas foram parcialmente implementadas e pouco menos de um quinto

das recomendações não foram implementadas. Como já foi apontado no item ‘4.4 Síntese da implementação das recomendações dos acórdãos’, tratam-se de percentuais de implementação considerados preocupantes, dado o potencial de alavancagem desses acórdãos com relação às contratações de serviços de TI da APF.

201. Outros dois pontos que merecem destaque são os dois indícios de ilegalidade encontrados durantes os trabalhos de monitoramento, que merecem tratamento imediato por parte da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. O primeiro refere-se à delegação da gestão de processos de TI para empresas públicas de TI, no âmbito da IN SLTI 4/2008, e o segundo trata da remuneração desvinculada de resultados nas contratações de serviços em geral, no escopo da IN SLTI 2/2008.

202. É importante ressaltar que a implantação desse tipo de norma normalmente envolve fortes resistências dos atores envolvidos. Para minimizar essas resistências, parece importante continuar com os esforços de capacitações de gestores públicos e divulgação da norma a todos os atores atingidos. Sem ações adequadas para a implantação da norma, os gestores públicos que se empenharem nesse esforço em um ambiente não favorável à IN SLTI 4/2008 poderão se vir em situações de muito atrito.

203. Por fim, na proposta de encaminhamento consta um conjunto de entes para os quais se propõe que seja enviada cópia do acórdão a ser prolatado pelo Plenário, bem como do relatório e voto do Relator e deste relatório de monitoramento, cujo objetivo é ‘Contribuir para a melhoria do desempenho da Administração Pública’, que é um objetivo estratégico do TCU.

204. Registre-se, por oportuno, que consta da Estratégia Geral de Tecnologia da Informação para o ano de 2010 (EGTI 2010), que a SLTI promoverá revisão da IN SLTI 4/2008, de forma que este relatório poderá ser usado como subsídio para essa iniciativa.

205. Ante o exposto, submetemos esta instrução à consideração superior, com as propostas a seguir.

8 Proposta de encaminhamento

8.1 Determinar, com fulcro no inciso I do art. 43 da Lei 8.443/1992 c/c o inciso II do art. 250 do Regimento Interno do TCU, à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que, no prazo de 120 dias:

8.1.1 adote as medidas necessárias à supressão do § 2º do art. 5º da IN SLTI 4/2008, por infringir o § 7º do art. 10 do Decreto-lei 200/1967 e o § 1º do art. 23 da Lei 8.666/1993 (subitem 5.1 do relatório);

8.1.2 altere o § 1º do art. 11 da IN SLTI 2/2008, de modo a condicionar a remuneração de uma contratada ao alcance dos resultados previstos no planejamento da contratação, de acordo com o inciso III do art. 2º e o art. 6º, ambos do Decreto 2.271/1997 (subitem 5.2 do relatório).

8.2 Determinar, com fulcro no inciso I do art. 43 da Lei 8.443/1992 c/c o inciso II do art. 250 do Regimento Interno do TCU, à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que encaminhe ao TCU cópia de cada normativo que venha a substituir ou complementar a IN SLTI 4/2008, no dia seguinte à sua respectiva publicação.

8.3 Reiterar, com fulcro no inciso I do art. 43 da Lei 8.443/1992 c/c o inciso III do art. 250 do Regimento Interno do TCU, à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão as recomendações que constam dos subitens a seguir:

8.3.1 subitem 9.4.1 do Acórdão 786/2006-TCU - Plenário (subitem 3.1.1 do relatório);

8.3.2 subitem 9.1.2.3 do Acórdão 1.480/2007-TCU - Plenário (subitem 3.2.4 do relatório);

8.3.3 subitem 9.2.1.4 do Acórdão 1.480/2007-TCU - Plenário (subitem 3.2.5 do relatório);

8.3.4 subitem 9.2.1.5 do Acórdão 1.480/2007-TCU - Plenário (subitem 3.2.6 do relatório);

8.3.5 subitem 9.2.1.8 do Acórdão 1.480/2007-TCU - Plenário (subitem 3.2.9 do relatório);

8.3.6 subitem 9.1.2.9 do Acórdão 1.480/2007-TCU - Plenário (subitem 3.2.10 do relatório);

8.3.7 subitem 9.1.2.10 do Acórdão 1.480/2007-TCU - Plenário. (subitem 3.2.11 do relatório).

8.4 Recomendar, com fulcro no inciso I do art. 43 da Lei 8.443/1992 c/c o inciso III do art. 250 do Regimento Interno do TCU, à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que efetue os seguintes aperfeiçoamentos na IN SLTI 4/2008:

8.4.1 explicitar que uma mesma empresa não possa ser contratada para executar e ao mesmo tempo apoiar a fiscalização desse mesmo serviço (subitem 3.1.1 do relatório);

8.4.2 em caso de licitação que envolva vários itens com adjudicação por item, explicitar a necessidade de justificar a escolha dessa forma de contratação, em detrimento de contratação separada para cada item, com base na análise do risco e do impacto de um ou mais itens serem objeto de recursos, a ponto de paralisar a contratação desses itens e de todos os demais itens não afetados pelos recursos (subitem 3.1.1 do relatório);

8.4.3 em caso de licitações separadas para contratar diversos itens de uma solução, explicitar a necessidade de justificar essa forma de contratação, em detrimento de uma única contratação com adjudicação por itens, com base na análise do risco e do impacto de parte dos itens não ser contratada e, por isso, não se alcançar os resultados esperados da contratação (subitem 3.1.1 do relatório).

8.4.4 alterar a alínea 'a' do inciso II do art. 14 da IN SLTI 4/2008, com o objetivo de deixar claro que a palavra 'valores' refere-se a valores mínimos aceitáveis pelo contratante (subitem 3.1.4 do relatório);

8.4.5 suprimir a palavra 'funcionais' da alínea 'b' do inciso II do art. 14 da IN SLTI 4/2008 (subitem 3.1.6 do relatório);

8.4.6 explicitar que os mecanismos da fase de gerenciamento do contrato (arts. 20 e 21 da norma citada) tenham de ser estabelecidos na fase de planejamento da contratação e também constem da minuta do contrato a ser firmado entre o órgão, ou a entidade, e a empresa que será contratada, para que o disposto no art. 40, § 2º, inciso III, da Lei 8.666/1993 seja atendido adequadamente (subitem 3.1.7 do relatório);

8.4.7 para que sejam estabelecidos os procedimentos de verificação da situação de cada funcionário da contratada atrelado a contrato em que os funcionários trabalhem dentro das instalações da contratada, em regime de postos de trabalho ou não (subitem 3.1.8 do relatório);

8.4.8 concluir a modelagem dos processos de trabalho da cadeia de valor de contratação e gestão de contratos de serviços de TI explicitada na recomendação que consta do subitem 9.1.2.1 do Acórdão 1.480/2007-TCU - Plenário, considerando a relação de artefatos contida no parágrafo 123.4 do relatório condutor do acórdão citado (subitem 3.2.2 do relatório);

8.4.9 identificar os atores envolvidos em cada etapa da cadeia de valor de contratação e gestão contratual (subitem 3.2.3 do relatório);

8.4.10 definir os papéis dos atores citados, incluindo, pelo menos, os da área administrativa e da consultoria jurídica (subitem 3.2.3 do relatório);

8.4.11 harmonizar os papéis do responsável pelo acompanhamento e pela fiscalização do contrato, que consta do art. 67 da Lei 8.666/1993, com o papel do gestor do contrato, que consta do art. 6º do Decreto 2.271/1997 e do inciso VII do art. 2º da IN SLTI 4/2007 (subitem 3.2.3 do relatório);

8.4.12 identificar os artefatos (documentos) produzidos na cadeia de valor de contratação e gestão de contratos de serviços de TI (subitem 3.2.5 do relatório);

8.4.13 elaborar modelos de artefatos com conjuntos padronizados de informações a ser fornecidas (e.g. 'estudo de viabilidade') (subitem 3.2.5 do relatório);

8.4.14 explicitar o significado de cada informação necessária em cada artefato definido (subitem 3.2.5 do relatório);

8.4.15 explicitar o relacionamento dos artefatos previstos na norma, de modo a ficar claro como aproveitar elementos de artefatos produzidos anteriormente na elaboração de cada artefato (subitem 3.2.5 do relatório);

8.4.16 coordenar esforço de órgãos do SISP para elaborar modelos de artefatos pré-preenchidos para os serviços de TI de maior utilização (subitem 3.2.5 do relatório);

8.4.17 explicitar quais modelos foram utilizados na elaboração da IN SLTI 4/2008 (subitem 3.2.7 do relatório);

8.4.18 acrescentar as definições dos conceitos de ‘gestão de processos de TI’, ‘processo de TI’ e ‘suporte técnico a processo’ ao conjunto de conceitos definidos na norma (subitem 5.1 do relatório);

8.4.19 ajustar a redação do art. 25 da IN SLTI 4/2008 para que o trecho que trata da não aplicação da norma aos contratos em andamento e a seus aditivos seja substituído por comando para que cada órgão ou entidade (subitem 6.1.1 do relatório):

8.4.19.1 verifique a possibilidade de efetuar ajustes em cada contrato de serviços de TI em vigor, mediante termo aditivo, de modo que o contrato siga os comandos da IN SLTI 4/2008;

8.4.19.2 se os ajustes não forem considerados viáveis, justifique esse fato, abstenha-se de efetuar prorrogações ou repactuações referentes ao contrato e imediatamente inicie novo processo de contratação;

8.4.20 explicitar que a norma também se aplica integralmente inclusive nos casos de (subitem 6.1.2 do relatório):

8.4.20.1 contratações diretas (por dispensa ou inexigibilidade de licitação);

8.4.20.2 adesão a registros de preços;

8.4.20.3 adoção de soluções de TI que envolvam softwares livres e haja perspectiva de contratação de serviços de TI;

8.4.21 estabelecer a obrigatoriedade de se definir os itens a seguir na fase de planejamento da contratação e utilizá-los na fase de gerenciamento do contrato (subitem 6.1.3 do relatório):

8.4.21.1 penalidades vinculadas às diversas obrigações da contratada, de modo que cada penalidade tenha intensidade proporcional ao grau do prejuízo potencial do descumprimento da respectiva obrigação;

8.4.21.2 limite de percentual total de aplicação de multas com relação ao valor total do contrato, com previsão de distrato, caso esse limite seja alcançado, sem prejuízo de aplicação de outras penalidades (e.g. suspensão de contratar com o órgão ou a entidade);

8.4.21.3 exigência ou não de garantia contratual, nos termos do art. 56 da Lei 8.666/1993;

8.4.21.4 ritual de aplicação de penalidades, que inclui a aplicação de penalidades mais severas caso o contrato não chegue à normalidade após a aplicação de penalidades mais brandas (e.g. advertências ou multas), como o distrato, a aplicação de suspensão de a empresa contratar com o órgão, ou a entidade, e a declaração da contratada como inidônea;

8.4.22 melhorar a descrição da fase de ‘Gerenciamento do Contrato’, mediante as ações propostas a seguir (subitem 6.1.4 do relatório):

8.4.22.1 estabelecer a distinção entre ‘monitoramento da execução’ e ‘ateste para fins de pagamento’, que constam do art. 20, inciso III, alíneas ‘a’ e ‘b’, bem como seu relacionamento com os recebimentos provisório e definitivo, previstos na Lei 8.666/1993, art. 73, inciso I, alíneas ‘a’ e ‘b’;

8.4.22.2 definir as atividades a desempenhar no ‘monitoramento da execução’ e no ‘ateste para fins de pagamento’ e por quais atores;

8.4.22.3 estabelecer a distinção dos papéis de responsável pelo acompanhamento e pela fiscalização do contrato, previsto na Lei 8.666/1993 (art. 67), e de gestor do contrato, que consta do Decreto 2.271/1997 (art. 6º) e na IN SLTI 4/2008 (art. 20, inciso III), em especial com relação aos recebimentos provisório e definitivo;

8.4.22.4 definir o papel do requisitante no processo de recebimento, estabelecendo que este ator tenha de se manifestar com relação à aderência do serviço prestado aos requisitos de negócio e à relação de custo-benefício do que está sendo recebido;

8.4.23 melhorar a conexão entre a IN SLTI 4/2008 e a Estratégia Geral de Tecnologia da Informação (EGTI), mediante as ações propostas a seguir (subitem 6.1.5 do relatório):

8.4.23.1 substituir todo o art. 4º da IN SLTI 4/2008 por somente referência à Estratégia Geral de Tecnologia da Informação (EGTI), de modo a indicá-la como documento correlato às contratações de serviços de TI;

8.4.23.2 incluir, na IN SLTI 4/2008 ou na EGTI, diretriz para que cada órgão ou entidade verifique, a cada contratação, a possibilidade de contratar serviços de TI de forma conjunta com seus entes próximos, como órgãos subordinados, entidades vinculadas, pares, ou, ainda, com outros órgãos ou outras entidades da APF;

8.4.24 incluir as seguintes análises na etapa de Análise de Viabilidade da Contratação (subitem 6.1.6 do relatório):

8.4.24.1 análise do impacto de melhorar processos de trabalho do órgão ou da entidade a ser apoiados pela solução de TI, em vez de simplesmente partir para contratação da solução de TI concebida preliminarmente;

8.4.24.2 análise de risco de não se atender à necessidade de negócio que motivou a contratação;

8.4.24.3 análise dos impactos resultantes da contratação no órgão ou na entidade;

8.4.25 efetuar os seguintes ajustes (subitem 6.1.7 do relatório):

8.4.25.1 substituir a expressão 'custo financeiro estimado' - que consta do art. 10, inciso IV, alínea 'f', da norma - por texto que indique que seja feita avaliação do 'preço' das diferentes soluções que atendam às necessidades do órgão ou da entidade;

8.4.25.2 acrescentar as definições dos conceitos de 'preço' e de 'custo' ao conjunto de conceitos definidos na norma, explicitando a diferença entre os dois, bem como as definições dos conceitos de 'eficácia', 'eficiência', 'efetividade' e 'economicidade';

8.4.26 explicitar que os critérios de pontuação devem ser justificados em termos dos benefícios que serão alcançados com a contratação, e não somente para o contratante (subitem 6.1.8 do relatório);

8.4.27 efetuar os seguintes ajustes com relação ao 'Plano de Sustentação' (subitem 6.1.9 do relatório):

8.4.27.1 suprimir o 'Plano de Sustentação' da norma citada;

8.4.27.2 explicitar o significado de cada um dos incisos;

8.4.27.3 transformar os incisos I, II, III e V do art. 13 da norma em requisitos que tenham de ser definidos pelo requisitante e pela unidade de TI nos arts. 11 e 12;

8.4.27.4 transformar o inciso IV do art. 13 em procedimento de gerenciamento do contrato, que tenha de ser previsto na fase de planejamento da contratação e utilizado na fase de gerenciamento do contrato;

8.4.28 efetuar os seguintes melhoramentos com relação ao termo de compromisso assinado por funcionários de empresa contratada (subitem 6.1.10 do relatório):

8.4.28.1 seja previsto que a contratada entregue os termos de compromisso assinados por seus funcionários, em momento específico previsto no contrato;

8.4.28.2 na reunião de início de execução do contrato, seja explicitado à contratada sua obrigação de entregar esses termos no momento previsto no contrato;

8.4.29 explicitar a obrigatoriedade de se definir os seguintes itens na fase de planejamento da contratação e de utilizá-los na fase de gerenciamento do contrato (subitem 6.1.11 do relatório):

8.4.29.1 indicação formal do preposto;

8.4.29.2 reunião de início de contrato;

8.4.29.3 reuniões periódicas entre contratante e contratada como parte do processo de gestão do contrato, se forem consideradas necessárias;

8.4.30 acrescentar a definição do conceito de 'impacto econômico-financeiro no orçamento do órgão ou entidade' ao conjunto de conceitos definidos na norma (subitem 6.1.12 do relatório);

8.4.31 acrescentar o seguinte parágrafo no art. 19 da norma: 'Em consequência da padronização existente no mercado de TI, a maioria dos serviços de tecnologia da informação estão aderentes a protocolos, métodos e técnicas preestabelecidos e conhecidos, sendo, portanto, via de regra, considerados comuns para fins de utilização da modalidade Pregão.' (subitem 6.1.13 do relatório);

8.4.32 acrescentar a etapa de verificação de exequibilidade da proposta vencedora na fase de Seleção do Fornecedor, detalhando suas tarefas (subitem 6.1.14 do relatório).

8.5 Recomendar, com fulcro no inciso I do art. 43 da Lei 8.443/1992 c/c o inciso III do art. 250 do Regimento Interno do TCU, à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que aperfeiçoe o texto da IN SLTI 2/2008, de modo a melhorar a redação do § 1º do art. 3º da IN SLTI 2/2008, com o objetivo de evitar interpretações que levem ao agrupamento do conteúdo de diversos contratos em um único contrato para assinatura conjunta (subitem 3.1.2 do relatório).

8.6 Recomendar, com fulcro no inciso I do art. 43 da Lei 8.443/1992 c/c o inciso III do art. 250 do Regimento Interno do TCU, à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que crie normativo ou aperfeiçoe normativo já existente de modo a estabelecer a obrigação de os órgãos e as entidades executarem as seguintes ações relativas à contratação de serviços de TI (subitem 6.2.1 do relatório):

8.6.1 definir estratégia de contratação de serviços de TI, com diretrizes sobre quais atividades ou subatividades devem ser restritas a pessoal próprio (e.g. gerência de redes e de banco de dados), quais são passíveis de execução indireta e quais devem preferencialmente ser objeto de execução indireta;

8.6.2 verificar a necessidade de adequar seu plano de cargos à estratégia de contratação de serviços de TI do órgão, de modo a não descumprir o § 2º do art. 1º do Decreto 2.271/1997.

8.7 Recomendar, com fulcro no inciso I do art. 43 da Lei 8.443/1992 c/c o inciso III do art. 250 do Regimento Interno do TCU, à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que elabore plano para continuidade de implantação da IN SLTI 4/2008, de modo a (subitem 6.2.2 do relatório):

8.7.1 prosseguir com a execução de atividades de capacitação dos gestores públicos federais com vistas a formar competências para aplicar a IN SLTI 4/2008;

8.7.2 estabelecer ações de divulgação da norma para os diversos atores envolvidos, que incluem, pelo menos, os gestores de TI, os gestores das unidades requisitantes de soluções de TI e os gestores de mais alto nível dos órgãos e das entidades, como os secretários-executivos dos ministérios.

8.8 Tornar a recomendação contida no subitem 9.4.2 do Acórdão 786/2006-TCU - Plenário insubsistente (subitem 3.1.2 do relatório).

8.9 Enviar ao Exmº Sr. Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão cópia do inteiro teor deste acórdão, solicitando a S. Exª que acompanhe as ações desenvolvidas no âmbito da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação – SLTI com vistas a atender às deliberações contidas nos Acórdãos 786/2006, 1.480/2007 e 1.999/2007, todos do Plenário.

8.10 Encaminhar cópia da decisão a ser proferida, bem como do relatório e voto do ministro relator e do relatório de monitoramento à Advocacia-Geral da União, em atenção ao art. 12 da Lei 10.683/2003 e aos incisos VIII, X e XI do art. 4º da Lei Complementar 73/1993.

8.11 Encaminhar cópia da decisão a ser proferida, bem como do relatório e voto do ministro relator e do relatório de monitoramento aos seguintes entes:

8.11.1 Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática (CCTCI) da Câmara dos Deputados;

8.11.2 Subcomissão Permanente de Ciência e Tecnologia e Informática da Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática (CCTCI) da Câmara dos Deputados;

8.11.3 Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática (CCT) do Senado Federal;

8.11.4 Subcomissão Permanente de Serviços de Informática (CCTSINF) da Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática (CCT) do Senado Federal;

8.11.5 Casa Civil da Presidência da República;

8.11.6 Controladoria-Geral da União (CGU);

8.11.7 Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

8.12 Arquivar o presente processo.”

É o relatório.

PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

O presente monitoramento efetuado pela Sefti teve por objetivo avaliar o grau de implementação das recomendações contidas nos Acórdãos 786/2006, 1.480/2007 e 1.999/2007 do Plenário.

2. Por meio das mencionadas decisões foram prolatadas diversas recomendações dirigidas à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, tendo por objetivo a elaboração de um modelo de licitação e contratação de serviços de informática para a Administração Pública Federal. Tais recomendações decorreram da necessidade de se corrigir as distorções até então observadas nas contratações desses serviços no âmbito da Administração Pública.

3. Em resposta a essas recomendações, a SLTI publicou a Instrução Normativa 04/2008, dispondo sobre o processo de contratação de serviços de Tecnologia da Informação pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional. Previamente, foi também publicada a IN/SLTI nº 02/2008, tratando da contratação de serviços executados de forma indireta e contínua, que viria a substituir a IN/Mare 18/1997. Vale ressaltar que essa norma aplica-se subsidiariamente à IN/SLTI nº 04/2008.

4. Dessa forma, o presente monitoramento enfocou a avaliação do cumprimento, no âmbito da IN/SLTI nº 04/2008, das recomendações emanadas por este Tribunal.

5. Conforme o relatório de monitoramento elaborado pela Sefti, transcrito no relatório supra, observou-se o cumprimento parcial das mencionadas recomendações. Segundo o balanço elaborado pela unidade técnica no Quadro 4 do relatório, do total de 22 recomendações, 5 encontram-se integralmente implementadas e 13 parcialmente, enquanto que 4 foram consideradas não implementadas. Além disso, ao analisar a norma, a Sefti concluiu pela necessidade de prolação de novas recomendações como medida de aprimoramento da mesma.

6. De início, devo louvar o minucioso trabalho realizado pela Secretaria especializada na fiscalização da área de tecnologia da informação deste Tribunal. Trata-se de um estudo detalhado e criterioso que, sem dúvidas, muito contribuirá para o aprimoramento do esforço de normatização que esta Corte de Contas tem desenvolvido em parceria com a SLTI/MP.

7. Devo reconhecer, entretanto, que a resposta da SLTI às recomendações desta Casa por meio da elaboração e publicação de uma instrução normativa que veio a disciplinar as licitações e contratações nessa especialidade tão relevante para a Administração Pública constitui-se em um considerável avanço quanto à regulamentação da matéria. Ainda que as recomendações monitoradas não tenham sido implementadas em sua totalidade, penso que a IN/SLTI nº 04/2008 já representa um grande passo para que a grande maioria dos problemas que vinham sendo observados nas contratações de serviços de TI pela Administração sejam resolvidos a contento.

8. Por outro lado, há que se ter em mente que a nova normatização altera substancialmente a prática de contratações na área de TI até então vigente na Administração. É de se esperar, então, que a sua implementação passe por um processo de maturação, envolvendo a sua disseminação, assimilação e correta aplicação nas futuras contratações. Portanto, considero temeroso nesse momento em que pouco mais de um ano e meio se passou desde a entrada em vigor da IN/SLTI nº 04/2008 se fazer modificações mais amplas nessa regulamentação. Entendo que seja mais prudente aguardar um período de sua aplicação para que possa ser mais bem avaliado, em face do acompanhamento dos futuros certames por ela regidos, quais as reais alterações podem ser nela introduzidas com vistas ao seu aprimoramento.

9. Considero que esse acompanhamento por um período razoável pode inclusive vir a demonstrar a desnecessidade de algumas medidas agora propostas, bem como a exigência de outras alterações que no momento não são possíveis de serem vislumbradas.

10. Entretanto, conforme apontado pela Sefti em seu relatório, consta da Estratégia Geral de Tecnologia da Informação para o ano de 2010 (EGTI 2010) que a SLTI promoverá revisão da IN/SLTI

nº 04/2008. Dessa forma, penso que seja mais conveniente, neste momento, encaminhar à SLTI cópia da deliberação que vier a ser proferida, da qual consta a transcrição do relatório de monitoramento elaborado pela Sefti, para que a SLTI, a seu critério de conveniência e oportunidade, avalie a possibilidade de implementar, quando da revisão da norma, as sugestões de aprimoramento contidas naquele relatório.

11. Por fim, esclareço que quando o processo se encontrava em meu Gabinete aguardando julgamento, foi divulgada pelo Ministério do Planejamento a consulta pública acerca da revisão da IN/SLTI 04/2008, com encerramento para apresentação de contribuições previsto para 06/08/2010. Nessa consulta foi distribuida a minuta da nova instrução normativa que substituirá a referida IN (fls. 296/303). Conforme contato mantido entre o meu Gabinete e servidores da Sefti, foi informado por aquela unidade técnica que a minuta da nova norma já contempla vários dos aprimoramentos recomendados no relatório de monitoramento em análise, até porque, segundo os representantes da Sefti, os técnicos da SLTI já tiveram acesso, ainda que informal, àquele relatório.

12. Fica evidente, dessa forma, o sucesso do trabalho conjunto deste Tribunal e do Ministério do Planejamento, resultando em um processo continuado de evolução das normas que regem as contratações na área da tecnologia da informação no âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional. Essa é mais uma razão para que, nesse momento, entenda desnecessário prolatar recomendações adicionais ao Ministério do Planejamento objetivando evolução dos normativos, tendo em vista que esse processo já vem sendo conduzido a contento pelo ministério. Dessa forma, penso que o relatório de monitoramento elaborado pela Sefti possa ser encaminhado como fonte de subsídios no trabalho desenvolvido pelo MP.

13. Face às considerações acima, em especial, aquelas constantes dos itens 8 e 9, entendo que deve ser determinado à Sefti que transcorridos três anos a partir da decisão proferida nestes autos, realize novo monitoramento, desta feita levando-se em consideração a experiência adquirida a partir das fiscalizações que vierem a ser empreendidas pelo Tribunal em relação às contratações de serviços de TI pela Administração Pública Federal sob a égide da IN/SLTI 04/2008 ou de outras normas que vierem a sucedê-la.

Ante o exposto, manifesto-me por que o Tribunal aprove o acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 4 de agosto de 2010.

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI
Relator

ACÓRDÃO Nº 1915/2010 – TCU – Plenário

1. Processo TC-006.030/2007-4
2. Grupo: II – Classe de assunto: V – Monitoramento.
3. Responsável: Rogério Santanna dos Santos (CPF 237.270.630-38).
4. Unidade: Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação - SLTI/MP.
5. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade técnica: Sefti.
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de monitoramento da implementação, por parte da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação - SLTI/MP, das recomendações prolatadas por meio dos Acórdãos 786/2006-TCU, 1.480/2007-TCU e 1.999/2007-TCU, todos do Plenário,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. considerar que a Instrução Normativa 04/2008, da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação - SLTI/MP, implementa, ainda que parcialmente, mas em sua maior parte, as recomendações monitoradas;

9.2. tornar insubsistente a recomendação contida no subitem 9.4.2 do Acórdão 786/2006-TCU - Plenário;

9.3. determinar à Secretaria Fiscalização de Tecnologia da Informação – Sefti, deste Tribunal, que, transcorridos três anos desta decisão, realize novo monitoramento, de forma a avaliar as normas que regem a contratação de serviços de tecnologia da informação no âmbito da Administração Pública Federal, utilizando como parâmetro a experiência adquirida na fiscalização das licitações e contratações ocorridas neste período, e

9.4. encaminhar cópia deste acórdão, bem como do das peças que o fundamentam, à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, como subsídios à evolução das normas que regem as contratações de bens e serviços de tecnologia de informação pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional;

9.5. arquivar o presente processo.

10. Ata n° 28/2010 – Plenário.

11. Data da Sessão: 4/8/2010 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1915-28/10-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Valmir Campelo (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.

13.2. Auditores presentes: Augusto Sherman Cavalcanti (Relator), Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

(Assinado Eletronicamente)
VALMIR CAMPELO
na Presidência

(Assinado Eletronicamente)
AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO I – CLASSE V – Plenário
TC-008.609/2010-1
Natureza: Relatório de Auditoria
Unidade: Secretaria de Estado da Infraestrutura de Alagoas
Responsável: Marco Antônio de Araújo Fireman (410.988.204-44)
Interessado: Congresso Nacional
Advogado constituído nos autos: não há

SUMÁRIO: RELATÓRIO DE AUDITORIA. FISCOBRAS 2010. OBRAS DE MACRODRENAGEM DO TABULEIRO DOS MARTINS, MACEIÓ/AL. OBRA PARALISADA. IRREGULARIDADES NÃO SANADAS.

RELATÓRIO

Trata-se de fiscalização nas obras de macrodrenagem do Tabuleiro dos Martins, Maceió/AL, cuja finalidade é a drenagem de águas pluviais para solucionar a ocorrência de alagamentos.

2. Essa obra constou no quadro bloqueio da LOA 2009 e não foi objeto de deliberação do TCU pela regularidade nos últimos 12 meses. Atualmente, o empreendimento encontra-se novamente no quadro de bloqueio da LOA/2010. A auditoria realizada verificou se a administração está tomando providencias com vistas a regularizar a situação da obra.

3. Transcrevo a seguir excertos do relatório de fiscalização apresentado pela Secob-1 (fls. 8-28):

"1. Apresentação

Trata-se de fiscalização nas obras de macrodrenagem do Tabuleiro dos Martins, localizado em Maceió/AL, cuja finalidade é a drenagem de águas pluviais numa área de aproximadamente 50.000.000 m², abrangendo o distrito industrial Governador Luiz Cavalcante e diversos conjuntos habitacionais da região metropolitana da Maceió/AL. O sistema projetado prevê a ampliação de duas lagoas de detenção existentes e a implantação de duas novas lagoas, além da construção de túneis interligando o conjunto de lagoas e essas ao corpo receptor - rio Jacarecica.

[...]

2. Introdução

2.1 Deliberação

Em cumprimento ao Acórdão 442/2010 - Plenário, realizou-se auditoria na Secretaria de Infraestrutura do Estado de Alagoas- Seinfra/AL, no período compreendido entre 29/03/2010 e 16/04/2010.

A razão que motivou esta auditoria foi o fato do empreendimento ter constado no quadro bloqueio da LOA 2009 (Anexo VI), não tendo sido objeto de deliberação do TCU pela regularidade nos últimos 12

meses, nos termos do § 1°, do art. 96, da Lei 12.017/2009 (LDO/2010).

Ressalta-se que não há dotação prevista para o PT 18.541.1138.1C56.0101 no exercício de 2010.

2.2 - Visão geral do objeto

As obras de macrodrenagem do Tabuleiro dos Martins têm por finalidade a drenagem de águas pluviais, numa área de aproximadamente 50.000.000 m², abrangendo o distrito industrial Luiz Cavalcante e diversos conjuntos habitacionais da região metropolitana da Maceió/AL, com o intuito de solucionar a ocorrência de alagamentos nessa região.

O sistema projetado é composto por um conjunto de três lagoas de detenção (1, 2-3 e 4) interligadas entre si, com lançamento final no rio Jacarecica. O projeto prevê a ampliação das lagoas 1 e 2 e a construção das lagoas 3 e 4. As lagoas 2 e 3 serão contíguas, possuindo a denominação de lagoa 2-3. A interligação entre as lagoas será executada por meio de túnel NATM, assim como o lançamento final, que ocorrerá no rio Jacarecica.

[...]

As medidas corretivas que, se tomadas pelo gestor atual da obra, resultariam na recomendação pela continuidade da obra estão descritas no voto condutor do Acórdão 2.833/2009-TCU - Plenário e referem-se àquelas elencadas nos itens 9.5.5 a 9.5.7 do Acórdão 1.093/2007-TCU - Plenário.

[...]

Ainda, por meio do Acórdão 1.093/2007-TCU - Plenário, determinou-se à Seinfra/AL que se abstivesse de promover a continuidade da execução e novos pagamentos no âmbito do Contrato 01/1997. De acordo com o item 9.5.2, foram excetuados dessa vedação os serviços ressalvados no Acórdão 2.419/2006-TCU - Plenário (dissipador de energia do extravasor, emboque da lagoa 2-3, adequação da calha do rio Jacarecica), desde que fossem objeto de nova licitação e contratação específica, com preços comprovadamente compatíveis com os de mercado."

4. No item 4 do relatório técnico (reproduzido adiante), a equipe analisa cada uma das recomendações quanto ao seu atendimento. O relatório prossegue:

3 - ACHADOS GRAVES TRATADOS EM OUTROS PROCESSOS

A seguir, encontram-se relacionados os achados graves tratados em outros processos, com determinação de paralisação ou retenção cautelar de valores dos objetos fiscalizados, pendentes de deliberação do Tribunal pela regularidade ou que tiveram seu grau de irregularidade inicial alterado por deliberação desta Corte no presente exercício.

3.1 - Achados pendentes de solução

3.1.1 - Demais irregularidades graves no processo licitatório - grave com recomendação de paralisação

Demais irregularidades graves no processo licitatório.

Objeto: Obra

Este achado está sendo tratado no processo 006.250/2002-7.

O item 9.3.2 do Acórdão 1.093/2007-TCU - Plenário determinou a realização de audiência dos responsáveis por irregularidades verificadas no processo licitatório, as quais estão sendo apuradas no TC-017.154/2007-0, concomitantemente com a tomada de contas especial referente ao superfaturamento das parcelas já executadas da obra. No entanto, o monitoramento do cumprimento das determinações exaradas no Acórdão 1.093/2007-TCU - Plenário, em especial as determinações constantes no item 9.5, cujo atendimento pela Seinfra/AL é condição necessária para a continuidade da obra, está sendo tratado no TC-006.250/2002-7.

3.1.2 - Superfaturamento - grave com recomendação de paralisação

Superfaturamento.

Objeto: Contrato 01/97, 08/04/1998, Contratação de serviços de Engenharia necessários à Ampliação da Macrodrenagem da área denominada de Grande Tabuleiro em Maceió - AL., Construtora Gautama Ltda.

Este achado está sendo tratado no processo 006.250/2002-7.

O item 9.1 do Acórdão 1.093/2007-TCU - Plenário determinou a conversão do processo em tomada de contas especial (TC-017.154/2007-0) com vistas a apurar o débito referente ao superfaturamento das parcelas já executadas da obra. No entanto, considerando que o percentual de execução da obra é de 63% e que existem indícios de sobrepreço em serviços que ainda serão executados, a IG-P continua relacionada ao TC-006.250/2002-7, o qual monitora o cumprimento das determinações exaradas no Acórdão 1.093/2007-TCU - Plenário, em especial as determinações constantes no item 9.5, cujo atendimento pela Seinfra/AL é condição necessária para a continuidade da obra.

4 - CONCLUSÃO

Não foram constatadas impropriedades ou irregularidades para as questões de auditoria formuladas para esta fiscalização.

[...]

As obras de macrodrenagem do Tabuleiro dos Martins - Maceió/AL têm sido objeto de fiscalização por parte do TCU desde o exercício de 2002. Os débitos em apuração nas obras de macrodrenagem estão sendo analisados nos autos do TC-017.154/2007-0 (Tomada de Contas Especial), bem como as audiências referentes às irregularidades verificadas no procedimento licitatório.

As demais irregularidades, que ensejaram a emissão de determinações pelo TCU, estão sendo analisadas no TC-006.250/2002-7, processo de levantamento de auditoria convertido em processo de monitoramento para verificação do cumprimento das determinações emanadas do Tribunal.

As medidas corretivas que, se tomadas pelo gestor atual da obra, resultariam na recomendação pela continuidade da obra estão descritas no voto condutor do Acórdão 2.833/2009-TCU - Plenário e referem-se àquelas elencadas nos itens 9.5.5 a 9.5.7 do Acórdão 1.093/2007-TCU - Plenário.

- Item 9.5.5 - elaboração, em relação ao projeto executivo definitivo, de levantamento discriminando os itens de serviços e seus correspondentes quantitativos: (a) previstos, (b) já efetivamente executados e (c) que se pretende ainda executar, estes acompanhados das devidas justificativas.

Esse item foi analisado por meio de instrução técnica constante no TC-006.250/2002-7, tendo sido considerado parcialmente atendido. Na análise, verificaram-se divergências significativas entre os quantitativos apresentados pela Seinfra/AL e aqueles constantes no Contrato 01/1997. Não foram apresentadas pela Seinfra/AL justificativas para a divergência entre esses valores.

- Item 9.5.6 - elaboração dos ajustes no projeto executivo, em especial os seguintes elementos: 9.5.6.1. desmembramento das distâncias médias de transporte e atribuição de custos unitários compatíveis aos de mercado; 9.5.6.2. desmembramento do serviço de escavação das lagoas, em relação ao tipo de solo, equipamentos utilizados e atividades realizadas; 9.5.6.3 e 9.5.6.4. estudo quanto à economicidade de diversos tipos de solução, aproveitando o trecho de túnel NATM já executado, em relação ao restante do percurso a executar, inclusive avaliação do traçado, visando reduzir o número de deflexões; 9.5.6.5. inserção das ações referente ao atendimento às medidas mitigadoras estabelecidas pelo IMA/AL no âmbito do projeto executivo.

Em relação a esse item, a Seinfra/AL apresentou: arquivos de AutoCAD contendo plantas referentes à elaboração do detalhamento do projeto executivo, de julho/2006; relatório parcial referente ao detalhamento do projeto executivo, planilha com quantidades de serviços previstos para a conclusão da obra, com base em levantamento topográfico realizado pela própria Seinfra/AL. Da análise desse material, tem-se a considerar:

- os serviços de escavação/carga/transporte foram desmembrados apenas em relação ao material que será utilizado na própria obra (recomposição do canal a céu aberto e recomposição do talude do desemboque no rio Jacarecica). O restante (volume mais relevante, 212.270,00 m³) continua considerando uma referência única para DMT até 8 km;

- de acordo com as informações encaminhadas, para os serviços de escavação das lagoas, foi considerada apenas a utilização de escavadeira hidráulica, não atendendo à determinação do tribunal para que o serviço fosse desmembrado em relação ao tipo de solo, equipamentos e atividades;

- em relação ao estudo quanto à economicidade da adoção de diversas soluções possíveis para a interligação entre as lagoas, nos termos dos itens 9.5.6.3 e 9.5.6.4, a Seinfra/AL informou que, considerando a revisão do projeto executivo, elaborada em julho/2006, não existe alternativa. No entanto, cita que, caso se adote o caminhamento da vala aberta existente, pode-se interligar a lagoa 1 ao trecho de túnel existente por meio de galeria celular de concreto ou tubo de plástico reforçado com fibras de vidro (PRFV). Por fim, informa que está em fase de conclusão análise dos custos de utilização dessas técnicas;

- não consta o detalhamento dos custos de algumas medidas mitigadoras de impacto ao meio ambiente, como, por exemplo, as estações compactas de tratamento de esgoto, retificação ou canalização de um trecho do rio Jacarecica (à montante da ponte sobre a BR-101), alargamento da seção do rio sob a ponte da BR-101 (construção de dois bueiros celulares próximos à cabeceira das pontes), recuperação das áreas desmatadas, com plantio de espécies nativas, proteção das margens do rio Jacarecica (plantio de espécies nativas);

- não constam dos projetos encaminhados: relatório final, memorial descritivo, memórias de cálculo, quantitativos, custos. Logo, não foram apresentados os elementos necessários e suficientes para verificar se o referido projeto abrange, nos termos estabelecidos no Acórdão retro, os ajustes necessários, os estudos de economicidade em relação aos túneis, bem como todas as medidas mitigadoras estabelecidas pelo IMA/AL;

- não foram apresentadas as devidas adaptações no orçamento estimativo, ajustando os custos unitários aos preços de mercado, nos termos do item 9.5.6 e seus respectivos subitens.

- Item 9.5.7 - dê continuidade e celeridade aos processos de desapropriação das áreas onde estão localizadas a lagoa 1 e a lagoa 2-3.

Esse item foi analisado por meio de instrução técnica constante no TC-006.250/2002-7, tendo sido considerado parcialmente atendido, pois a Seinfra/AL teria encaminhado apenas os dados referentes à desapropriação da lagoa 2-3.

Em atendimento ao Ofício de Requisição 01-195/2010, a Seinfra/AL apresentou cópia de informações constantes em um processo de desapropriação, contendo auto de imissão de posse, expedido em 14/04/1999, em face de ação ajuizada por requerimento do Estado de Alagoas proposta contra a Cerâmica Alagoas Ltda., referente a uma área de 12.600 m². Informa ainda que não encontraram nenhum registro relacionado ao pagamento da totalidade da área onde se situa a lagoa 1.

Tais informações não permitem concluir que o processo de desapropriação da Lagoa 1 esteja concluído. Informações extraídas do relatório parcial do detalhamento do projeto executivo indicam que a área média da Lagoa 1 será de 174.267,54 m², enquanto que o único documento apresentado refere-se a uma área de 12.600 m².

Desta forma, considerando a análise das medidas adotadas/encaminhadas pelo gestor atual da obra em relação àquelas estabelecidas nos itens 9.5.5 a 9.5.7 do Acórdão 1.093/2007-TCU - Plenário, concluí-se que não foram atendidos os pré-requisitos que resultariam na recomendação pela continuidade da obra.

5 - Encaminhamento

Proposta da equipe

Ante todo o exposto, somos pelo encaminhamento dos autos ao Gabinete do Exmº Sr. Ministro-Relator Augusto Sherman, com as seguintes propostas:

Determinação de Providências Internas ao TCU:

I - comunicar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional que não foram implementadas integralmente pelo órgão gestor as medidas saneadoras indicadas por esta Corte para sanear os indícios de irregularidades graves que se enquadram no disposto no inciso IV do § 1º do art. 94 da Lei 12.017/2009 (LDO/2010), apontados no Contrato 01/1997, relativo aos serviços de execução das obras de drenagem do Tabuleiro dos Martins - Maceió/AL, com potencial dano ao erário de R$ 18.737.204,06 (data-base Nov/1997), e que, assim, subsistem indícios e seu saneamento depende da adoção das seguintes medidas pelo órgão gestor:

1. elabore e apresente a este Tribunal levantamento em que se discrimine, em relação ao projeto executivo definitivo do empreendimento, os itens de serviços, com seus correspondentes quantitativos: (a) previstos, (b) já efetivamente executados e (c) que se pretende ainda executar, estes acompanhados das devidas justificativas, observando-se que a especificação dos itens deve permitir, por intermédio de referências adequadas, seu cotejamento com o orçamento da Construtora Gautama;

2. somente promova a continuidade do restante das obras depois que este Tribunal vier a se pronunciar sobre o levantamento mencionado no subitem anterior e após efetuados, no projeto executivo do empreendimento, os ajustes já determinados por este Tribunal, bem como as devidas adaptações em seu orçamento estimativo, ajustando seus custos unitários aos preços de mercado, observado que:

2.1. em relação ao serviço de transporte, deverá ser previsto o desmembramento das distâncias médias de transporte, atribuindo-lhes os custos unitários compatíveis aos de mercado, podendo, para isso, valer-se dos preços constantes do Sicro;

2.2. no que se refere ao serviço de escavação das lagoas, o item deverá ser desmembrado em outros, cujas discriminações sejam individualizadas em relação ao tipo de solo, equipamentos utilizados e atividades realizadas;

2.3. no que tange à interligação entre a lagoa 1 e a lagoa 2-3, deverá ser apresentado estudo quanto à economicidade da adoção das diversas soluções possíveis, aproveitando-se o trecho de túnel NATM já executado, em relação ao restante do percurso por executar, devendo examinar-se, ao menos, como alternativas, a execução de galeria de concreto (método cut and cover) ou a utilização de tubos metálicos ou pré-moldados de concreto;

2.4. quanto à interligação referida no subitem anterior, deverá ainda ser promovida análise de seu traçado, com vistas a minimizar, tanto quanto possível, o número de deflexões (desvios) ou, quando inviável, justificar adequadamente cada uma delas;

2.5. todas as medidas mitigadoras estabelecidas pelo Instituto do Meio Ambiente do Estado de Alagoas-IMA deverão estar contempladas no projeto executivo das obras de macrodrenagem no Tabuleiro dos Martins, consoante determinação já exarada por meio do item 9.1.2 do Acórdão 347/2003-TCU - Plenário, alertando-se os gestores da Seinfra/AL de que o descumprimento injustificado de decisões deste Tribunal enseja a aplicação da multa prevista no § 1° do art. 58 da Lei 8.443/92;

3. dê continuidade e celeridade aos processos de desapropriação da área onde está localizada a Lagoa 1.

II - comunicar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional que não foram detectados novos indícios de irregularidades que se enquadram no disposto no inciso IV do § 1º do art. 94 da Lei 12.017/2009 (LDO/2010), no Contrato 01/1997, relativo aos serviços de execução das obras de drenagem do Tabuleiro dos Martins - Maceió/AL;

Apensamento do Atual Processo a Outro (s): Apensar este processo ao TC-006.250/2002-7.”

É o relatório.

PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

Trata-se de auditoria realizada no âmbito do Fiscobras 2010, em cumprimento ao Acórdão 442/2010 – Plenário. A razão que motivou a realização da auditoria foi a permanência dessa obra no Anexo VI (Quadro Bloqueio) da Lei 12.214/2010 (LOA 2010)., com o fim de verificar quais as providências adotadas pelos gestores com vistas a regularizar a situação das obras de macrodrenagem do Tabuleiro dos Martins, Maceió/AL.

1. Esse empreendimento tem sido objeto de fiscalização por parte do TCU desde o exercício de 2002. Os débitos em apuração nas obras de macrodrenagem estão sendo analisados nos autos do TC-017.154/2007-0 (tomada de contas especial), bem como as audiências referentes às irregularidades verificadas no procedimento licitatório. As demais irregularidades, que ensejaram a emissão de determinações pelo TCU, estão sendo analisadas no TC-006.250/2002-7, processo de levantamento de auditoria convertido em processo de monitoramento para verificação do cumprimento das determinações emanadas do Tribunal.

2. Por meio dos itens 9.5.5 a 9.5.7 do Acórdão 1.093/2007-TCU - Plenário estabeleceu-se as medidas corretivas que, se tomadas pelo gestor atual da obra, poderiam resultar em recomendação pela continuidade da obra. No relatório técnico, conforme transcrito acima, a Secob-1 fez uma análise do cumprimento dessas medidas saneadoras, algumas tendo sido parcialmente atendidas. Com base nessa avaliação, a unidade técnica considera que persistem irregularidades que devem ser sanadas.

3. Diante dessa constatação, considero pertinente reiterar à SEINFRA/AL as determinações ainda não cumpridas e, com vistas a dar cumprimento ao art. 98, § 3º, da Lei 12.017/2009 (LDO/2010), comunicar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional que não foram implementadas integralmente pelo órgão gestor as medidas indicadas por esta Corte para sanear os indícios de irregularidades graves na obra em questão.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 4 de agosto de 2010.

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI
Relator

ACÓRDÃO Nº 1916/2010 – TCU – Plenário

1. Processo TC-008.609/2010-1
2. Grupo I – Classe V – Assunto: Relatório de Auditoria.
3. Interessados/Responsáveis:
3.1. Interessado: Congresso Nacional.
3.2. Responsável: Marco Antônio de Araújo Fireman (410.988.204-44).
4. Unidade: Secretaria de Estado da Infraestrutura de Alagoas.
5. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade técnica: Secretaria de Fiscalização de Obras 1 (Secob-1).
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

Vistos, relatados e discutidos estes autos de fiscalização nas obras de macrodrenagem do Tabuleiro dos Martins, localizado em Maceió/AL,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. Reiterar à Secretaria Coordenadora de Infraestrutura e Serviços do Estado de Alagoas - Seinfra/AL que o saneamento das irregularidades que permitiria a continuidades das obras, depende da adoção das medidas elencadas nos itens 9.5.5 a 9.5.7 do Acórdão n° 1.093/2007-TCU-Plenário, e

9.2. comunicar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional que embora no presente exercício não tenham sido detectados novos indícios de irregularidades, continuam pendentes de saneamento os indícios de irregularidades pertinentes ao Contrato 01/1997, relativo aos serviços de execução das obras de drenagem do Tabuleiro dos Martins - Maceió/AL, que motivaram a inclusão do empreendimento no anexo VI da LOA/2009.

10. Ata n° 28/2010 – Plenário.
11. Data da Sessão: 4/8/2010 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1916-28/10-P.
13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Valmir Campelo (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.
13.2. Auditores presentes: Augusto Sherman Cavalcanti (Relator), Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

(Assinado Eletronicamente)
VALMIR CAMPELO
na Presidência

(Assinado Eletronicamente)
AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO II – CLASSE V – PLENÁRIO
TC 008.688/2010-9 (com 2 anexos com 4 volumes)
Natureza: Relatório de Auditoria (Fiscobras 2010)
Unidades: Ministério da Integração Nacional; e Secretaria dos Recursos Hídricos e Meio Ambiente do Estado de Tocantins (SRHMA/TO)
Interessado: Congresso Nacional
Advogado constituído nos autos: não há

SUMÁRIO: FISCOBRAS 2010. RELATÓRIO DE LEVANTAMENTO DE AUDITORIA NAS OBRAS DE CONSTRUÇÃO DA BARRAGEM DO RIO ARRAIAS EM ARRAIAS/TO - PT Nº 18.544.0515.7I59.0010. INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES GRAVES TRATADOS NO TC-008.875/2009-5. NÃO COMPROVAÇÃO DA APROVAÇÃO DO PROJETO EXECUTIVO. OCORRÊNCIA DE DEGRADAÇÃO DA PARCELA EXECUTADA DA OBRA EM RAZÃO DE VANDALISMO. BAIXA MATERIALIDADE. DETERMINAÇÕES. APENSAMENTO AO TC-008.875/2009-5.

RELATÓRIO

Trata-se de relatório de auditoria realizada no Ministério da Integração Nacional e na Secretaria dos Recursos Hídricos e Meio Ambiente do Estado de Tocantins, no período compreendido entre 05/04/2010 e 30/04/2010, no âmbito do Fiscobras 2010. A auditoria teve como objeto a execução do Convênio nº 113/2007, celebrado em dezembro de 2007, entre o Estado de Tocantins e o Ministério da Integração Nacional, que objetiva a construção da barragem do Rio Arraias - Eixo 16, em Arraias/TO (PT 18.544.0515.7I59.0010).

2. A execução do Convênio, cujo investimento soma R$ 56.355.046,66, ficou por conta da Secretaria dos Recursos Hídricos e Meio Ambiente do Estado de Tocantins (SRHMA/TO), que celebrou o contrato 117/2004, com a empresa Egesa Engenharia S.A., no valor original de R$ 29.435.539,61, visando a construção da obra, com fornecimento e montagem dos equipamentos hidromecânicos e elétricos, bem como o contrato 045/2005, com o consórcio formado pelas empresas Magna Engenharia Ltda. e Engeplus Engenharia e Consultoria Ltda., no valor original de R$ 4.263.992,00, visando a elaboração de Projeto Executivo, dos Projetos Básicos Ambientais (PBAs), bem como o gerenciamento, assessoria técnica, supervisão e fiscalização das obras da Barragem do rio Arraias/TO.

3. Passo a reproduzir trecho do relatório de auditoria elaborado no âmbito da Secob-1 (fls. 135/163):

“Importância socioeconômica

A região sudeste do Estado do Tocantins, local no qual será executado o empreendimento, é caracterizada por um panorama de estagnação econômica, fazendo com que a região possua uma realidade social de pobreza.

Assim, o empreendimento tem como escopo promover a reestruturação da base produtiva e a dinamização das atividades econômicas locais, baseado na utilização dos recursos hídricos a serem disponibilizados.

A referida obra poderá fornecer água para irrigação de uma área aproximada de 1.500 ha, alavancando a produção primária e gerando em torno de 3.000 novos postos de trabalho, o que beneficiará a população de Arraias e seu entorno e diminuirá os efeitos danosos das estiagens. Ademais, poderá também proporcionar a geração de 490 kW de energia.

2 - INTRODUÇÃO

2.1 - Deliberação

Em cumprimento ao Acórdão 442/2010 - Plenário, realizou-se auditoria no Ministério da Integração Nacional e na Secretaria dos Recursos Hídricos e Meio Ambiente do Estado de Tocantins, no período compreendido entre 05/04/2010 e 30/04/2010, no âmbito do Fiscobras 2010.

2.2 - Visão geral do objeto

O empreendimento em tela configura a construção de uma barragem de concreto compactado com rolo (CCR), inserida na porção extremo sudeste do Estado do Tocantins e implantada no rio Arraias, aproximadamente 3 km a jusante da sede municipal de Arraias, sendo o acesso ao local efetuado a partir da TO-050.

De acordo com as descrições apresentadas no projeto executivo, esse empreendimento tem por objetivo principal otimizar a disponibilidade de água na bacia hidrográfica do rio Arraias, de forma a minimizar os impactos adversos devido às fortes estiagens sobre a região do município de Arraias e seu entorno.

A implantação da barragem visa acumular uma parcela significativa das precipitações pluviométricas que ocorrem sobre a região de forma concentrada em determinado período do ano, a fim de que essa água possa ser utilizada durante o período seco, minimizando os efeitos danosos das estiagens. A disponibilidade de água permitirá atingir metas de desenvolvimento na região de Arraias, levando melhores condições de vida à população, tais como:

- abastecimento de água para a cidade de Arraias;
- geração de energia;
- regularização de vazões no rio Arraias, obtendo-se a perenização deste curso dágua;
- lazer, recreação e ecoturismo;
- implementação da irrigação comunitária em pequenas áreas a jusante e no entorno do lago, para abastecimento do mercado local e regional com hortifrutigranjeiros;
- introdução de piscicultura intensiva no reservatório a ser formado.

O Convênio nº 113/2007, objetivando a execução do empreendimento, foi celebrado entre o governo estadual e o Ministério da Integração Nacional em 28 de dezembro de 2007, tendo vigência até 27 de março de 2011. Os recursos federais repassados estão sendo aplicados mediante a execução dos seguintes contratos:

a) Contrato 117/2004, firmado com a empresa Egesa Engenharia S.A., no valor original de R$ 29.435.539,61, visando à construção da barragem do Rio Arraias - Eixo 16, com fornecimento e montagem dos equipamentos hidromecânicos e elétricos, de acordo com o Programa de Perenização das Águas do rio Tocantins (Propertins), no município de Arraias/TO; e

b) Contrato 045/2005, firmado com o consórcio formado pelas empresas Magna Engenharia Ltda. e Engeplus Engenharia e Consultoria Ltda., no valor original de R$ 4.263.992,00, visando à elaboração de projeto executivo, dos projetos básicos ambientais (PBAs), bem como o gerenciamento, assessoria técnica, supervisão e fiscalização das obras da barragem do rio Arraias/TO.

As licitações que resultaram nos referidos contratos foram realizadas em 2003 e 2005 respectivamente, antes, portanto, da celebração do Convênio nº 113/2007 com o Ministério da Integração Nacional. Tais licitações não previam a utilização de recursos federais, logo, não estavam sob a jurisdição do TCU e nem mesmo do Sistema de Controle Interno Federal.

Quanto aos procedimentos licitatórios, vale ressaltar que o Contrato nº 117/2004 foi resultante da Concorrência nº 22/2003, realizada pela Secretaria de Recursos Hídricos e Meio Ambiente do Estado do Tocantins. Somente duas empresas participaram dessa concorrência: a empresa Egesa Engenharia S.A., a qual venceu o certame por ter oferecido um desconto de 0,45% sobre o orçamento base do órgão, e a empresa Queiroz Galvão S.A, com proposta de preços 60% superior à estimativa da Secretaria.

No âmbito do Contrato nº 045/2005, resultante da Concorrência nº 02/2005 realizada pela mesma Secretaria, verificou-se que houve a participação de apenas uma licitante (consórcio Magna/Engeplus), que ofereceu um desconto de 3,63% sobre o preço estimado.

A presente obra foi objeto de auditoria realizada pela Secex/TO no âmbito do Fiscobras 2009. Essa fiscalização resultou na identificação de indícios de graves irregularidades (Relatório de Fiscalização nº 283/2009). Por conseguinte, a equipe propôs (ao lado de outras medidas) a paralisação cautelar do aporte de verbas federais para conclusão das obras, diante da gravidade das inconsistências detectadas.

Essa proposta foi acatada pelo Sr. Ministro-Relator e pelo colegiado deste Tribunal (Acórdão nº 2830/2009 TCU Plenário), o qual determinou:

I - ao Ministério da Integração Nacional, que suspendesse a liberação de recursos federais no âmbito do Convênio 113/2007 (Siafi 610857), firmado com o Governo do Estado de Tocantins; e

II - à Secretaria dos Recursos Hídricos do Estado do Tocantins (SRHMA/TO), que se abstivesse de efetuar pagamentos com recursos federais no âmbito dos contratos 117/2004 (firmado com a empresa Egesa Engenharia S.A.) e 045/2005 (firmado com o Consórcio Magna/Engeplus).

Foi determinado, também, o encaminhamento dos autos à Secob-1 para que essa unidade técnica obtivesse o projeto executivo e realizasse nova análise sobre a pertinência da medida cautelar concedida.

Acolhendo a referida decisão, a SRHMA/TO suspendeu os pagamentos às empresas contratadas, o que acarretou a paralisação da obra em questão.

(...)

2.5 - Limitações

A equipe de auditoria ficou impossibilitada de avaliar aspectos mais específicos referentes aos procedimentos utilizados na execução da obra, uma vez que todos os serviços estavam paralisados. Tal paralisação decorreu do Acórdão nº 2.830/2009- TCU - Plenário, o qual determinou cauterlamente ao Ministério da Integração Nacional a suspensão da liberação de recursos federais no âmbito do convênio em análise.

2.6 - VRF

O volume de recursos fiscalizados alcançou o montante de R$ **50.719.542,00.** Esse aporte é oriundo do Convênio nº 113/2007, cujo valor original correspondia a R$ 36.856.377,83, entretanto com a formalização do 2º Termo Aditivo o valor pactuado total passou para R$ 56.355.046,66, sendo R$ 5.635.504,66 (equivalente a 10%) originados do Governo do Estado do Tocantins, a título de contrapartida.

2.7 - Benefícios estimados

Entre os benefícios estimados desta fiscalização, destaca-se a constatação de sobrepreço decorrente de jogo de planilha, sendo o total dos benefícios quantificáveis desta auditoria de R$ 10.988.651,84. Citam-se ainda as melhorias na forma de atuação dos órgãos fiscalizados quanto ao acompanhamento das mudanças de projeto e da planilha orçamentária ao longo da obra, bem como a atuação com relação aos cuidados para a não deterioração da parte do maciço construído.

3 - ACHADOS DE AUDITORIA

3.1 - Sobrepreço decorrente de jogo de planilha.

3.1.1 - Tipificação do achado:

Classificação - grave com recomendação de continuidade

Justificativa de enquadramento (ou não) no conceito de irregularidade grave da LDO – A irregularidade não se enquadra no inciso IV do §1º do art. 94 da Lei nº 12.017/2009 (LDO/2010), pois, devido à avançada fase de execução financeira da obra, a maior parte do potencial prejuízo ao erário já se efetivou como superfaturamento.

3.1.2 - Situação encontrada:

Analisando o projeto executivo, verificaram-se relevantes mudanças nos quantitativos dos serviços em que foram constatados preços acima do mercado, conforme se demonstra na Tabela 1 em anexo. Dessa sorte, procedeu-se a um novo exame da planilha de readequação proposta no projeto, levantando-se a curva ABC e utilizando-se como referência os preços referênciais adotados no cálculo do sobrepreço apresentado no item 4.1.5.

Comparando-se os preços estimados nesse estudo com os valores contratados, conforme Tabela 2 em anexo, constata-se um aumento no sobrepreço, alcaçando 18,63% (R$ 5.204.536,31), decorrente das alterações de quantitativos apresentada no projeto executivo, em uma amostra representativa de 82,23% do valor total do contrato, constituída dos seguintes serviços:

6.3 - concreto compactado a rolo CCR;

6.2 - concreto 2º estágio, fck=15MPa;

3.3 - escavação mecânica em material de 3ª categoria;

3.7 - carga, transporte e descarga de material de 3ª categoria com DMT<=1km;

6.1 - concreto estrutural, fck=20MPa;

6.5 - formas Planas;

6.13 - concreto Estrutural, fck=25MPa.

Sendo o percentual de sobrepreço global de 14,83%, tomando como base o valor referencial dos itens analisados adicionado à soma dos preços estimados no projeto executivo para os serviços que ficaram fora da amostra.

Essa ocorrência se deve, sobretudo, ao aumento da quantidade dos serviços que apresentavam sobrepreço em relação aos preços de mercado, especificamente no serviço de concreto compactado a rolo (CCR) que aumentou em 24% seu quantitativo e no serviço de escavação, carga e transporte de material de 3ª categoria, que sofreu aumento de cerca de 180% após as readequações do projeto executivo.

Além dos quantitativos terem aumentado em itens com sobrepreço, verificou-se que houve redução de quantidade nos itens com preços equivalentes a de mercado , como é o caso do concreto estrutural de fck=20MPa que reduziu em 73% e das armaduras para concreto armado, no qual foi detectado subpreço, que reduziram em 72% seus quantitativos.

Essa demonstração evidencia a existência de jogo de planilha, visto que há previsão de aumento de quantitativos de itens com sobrepreço, e diminuição dos quantitativos de itens com subpreços e preços equivalentes aos de mercado.

Vale ressaltar que o cálculo do sobrepreço na planilha inicial contratada, sem as mudanças de quantitativos decorrentes do projeto executivo, originou um sobrepreço inferior ao supracitado. Conforme pode ser visto na tabela que mostra a Curva ABC da planilha com os quantitativos iniciais, anexa à descrição desse achado, o sobrepreço foi de 10,82% em relação ao valor referencial, equivalente a R$ 2.228.046,13, considerando a amostra estudada. No computo global da avença o sobrepreço corresponde à 7,75%.

Desse modo, fica evidente que essa ocorrência agravou o desequilíbrio econômico financeiro do Contrato nº117/2004, tendo em vista que o sobrepreço inicialmente estimado elevou-se consideravelmente após as alterações quantitativas do projeto executivo, resultando potencial prejuízo ao Erário.

Cabe destacar que o Edital nº 22/2003, o qual originou o Contrato 117/2004, não trouxe previsão de critérios de aceitabilidade de preços máximos para os preços unitários e global, conforme exigido pelo artigo 40, inciso X, da Lei n° 8.666/1993.

Consoante o exposto, cabe determinar à SRHMA que na hipótese de celebração de novos termos aditivos ao referido contrato sejam adotados os preços referenciais apontados neste trabalho, visto que foi identificado sobrepreço em alguns serviços contidos no projeto executivo da obra e que poderá ocorrer dano ao erário no caso de celebração de termo aditivo ratificando o acréscimo de suas respectivas quantidades sem a devida adequação dos preços unitários aos preços de mercado.

Tabela 1 - Serviços da curva ABC da planilha orçamentária do Contrato nº 117/2004 após a readequação de quantitativos devido ao Projeto Executivo								
Discriminação	**Unid**	**Quantidade**	**Quantidade**	**Preço**	**Preço Total**	**Preço Total (PI)**	**Variação**	**CURVA ABC**

		inicial do Contrato	final readequada	Unitário (PI)	inicial do Contrato (PI)	Readequado após as modificações do Projeto Executivo	Percentual após a readequação	Percentual do preço do serviço em relação ao valor do contrato	Percentual acumulado
Concreto compactado com rolo - CCR	m³	81.200,00	100.890,00	R$ 177,81	R$ 14.438.172,00	R$ 17.939.250,90	24,25%	45,23%	45,23%
Concreto 2º estágio, fck = 15 MPa	m³	500	22.931,80	R$ 268,39	R$ 134.195,00	R$ 6.154.665,80	4486,36%	15,52%	60,74%
Escavação mecânica em material de 3ª categoria	m³	61.800,00	173.189,50	R$ 22,16	R$ 1.369.488,00	R$ 3.837.879,32	180,24%	9,68%	70,42%
Carga, transporte e descarga de material de 3ª categoria, com DMT	m³	80.340,00	225.146,35	R$ 11,77	R$ 945.601,80	R$ 2.649.972,54	180,24%	6,68%	77,10%
Concreto estrutural, fck = 20 MPa	m³	13.364,00	3.642,60	R$ 297,75	R$ 3.979.131,00	R$ 1.084.584,15	-72,74%	2,73%	79,83%
Formas planas	m²	25.755,00	28.610,00	R$ 31,25	R$ 804.843,75	R$ 894.062,50	11,09%	2,25%	82,09%
Concreto estrutural, fck = 25 MPa	m³	0	1.810,00	R$ 318,60	R$ -	R$ 576.666,00	Item novo	1,45%	83,54%
Armaduras para concreto armado - CA-50	kg	524.120,00	151.386,00	R$ 3,49	R$ 1.829.178,80	R$ 528.337,14	-71,12%	1,33%	84,87%

Tabela 2 - Cálculo do sobrepreço do Contrato nº 117/2004 após as readequações do Projeto Executivo: comparação entre os preços referenciais e os contratados dos serviços da curva ABC

ITEM - DISCRIMINAÇÃO	UNID	QUANT. ORIGINAL	QUANT. READE-QUADA	PREÇO UNIT. (PI) CONTRATO (em R$)	PREÇO UNIT. REFE-RÊNCIA (em R$)	PREÇO TOTAL (PI) PLANILHA ORIGINAL (em R$)	PREÇO TOTAL (PI) PLANILHA READE-QUADA (em R$)	PREÇO FINAL REFE-RÊNCIA (em R$)	SOBREPREÇO APÓS READEQUAÇÃO	
									R$	%
6.3 - Concreto compactado com rolo - CCR	m³	81.200,00	100.890,00	177,81	141,14	14.438.172,00	17.939.250,90	14.239.320,99	3.699.929,91	25,98%
6.2 - Concreto 2º estágio, fck = 15 MPa	m³	500	22.931,80	268,39	266,41	134.195,00	6.154.665,80	6.109.283,68	45.382,12	0,74%
3.3 - Escavação mecânica em material de 3ª categoria	m³	61.800,00	173.189,50	22,16	29,39	1.369.488,00	3.837.879,32	5.090.039,41	1.397.812,46	27,46%
3.7 - Carga, transporte e descarga de material de 3ª categoria, com DMT	m³	80.340,00	225.146,35	11,77		945.601,80	2.649.972,54			
6.1 - Concreto estrutural, fck = 20 MPa	m³	13.364,00	3.642,60	297,75	277,85	3.979.131,00	1.084.584,15	1.012.097,63	72.486,52	7,16%
6.5 - Formas planas	m²	25.755,00	28.610,00	31,25	32,04	804.843,75	894.062,50	916.619,27	(22.556,77)	-2,46%
6.13 - Concreto estrutural, fck = 25 MPa	m³	0	1.810,00	318,60	312,26	-	576.666,00	565.183,93	11.482,07	2,03%
TOTAL GERAL DA AMOSTRA (R$)						21.671.431,55	33.137.081,21	27.932.544,90	5.204.536,31	18,63%
TOTAL GERAL DA OBRA (R$)						29.435.539,61	40.300.004,31			

OBSERVAÇÕES:

1) A amostra dos serviços com os quantitativos da planilha readequada, a qual gera um valor total de R$33.137.081,21, corresponde a 82,23% do valor total da planilha orçamentária do Contrato nº117/2004 considerando os novos quantitativos do Projeto Básico. Esses mesmos serviços, com os quantitativos da planilha contratada inicialmente, correspondem a 73,62% do valot total da do orçamento original.

2) Na composição dos preços referenciais, utilizou-se um BDI de 32,68% e os custo do Sicro Norte, na data-base de dezembro de 2003. A metodologia de cálculo encontra-se anexa a este relatório.

3) O sobrepreço inicial do Contrato é de 10,82%, considerando a amostra dos serviços da Curva ABC (Tabela 3 em anexo a este relatório).

3.1.3 - Objetos nos quais o achado foi constatado:

(IG-C) - Contrato 117/2004, 13/06/2008, Construção da Barragem do Rio Arraias - Eixo 16, com fornecimento e montagem dos equipamentos hidromecânicos e elétricos, de acordo com o

Programa de Perenização das Águas do rio Tocantins - Propertins, em Arraias/TO., Egesa Engenharia S.A.

3.1.4 - Causas da ocorrência do achado:

Riscos, anteriormente apontados, que se materializaram - Em auditoria anterior, já havia sido apontado o sobrepreço no Contrato em análise, o qual configurou-se ainda maior após o jogo de planilha.

3.1.5 - Critérios:

Acórdão 267/2003, Plenário

Lei 8666/1993, art. 3º, caput

Lei 12017/2009, art. 112, caput

3.1.6 - Evidências:

Projeto Executivo (folha 479 do Anexo 2 - Volume 2)

3.1.7 - Conclusão da equipe:

Consoante o exposto, cabe determinar à SRHMA que na hipótese de celebração de novos termos aditivos ao referido contrato sejam adotados os preços referenciais apontados neste trabalho, visto que foi identificado sobrepreço em alguns serviços contidos no projeto executivo da obra e que poderá ocorrer dano ao erário no caso de celebração de termo aditivo ratificando o acréscimo de suas respectivas quantidades sem a devida adequação dos preços unitários aos preços de mercado.

3.2 - Projeto executivo sem aprovação pela autoridade competente.

3.2.1 - Tipificação do achado:

Classificação - grave com recomendação de continuidade

Justificativa de enquadramento (ou não) no conceito de irregularidade grave da LDO – A irregularidade não se enquadra no inciso IV do §1º do art. 94 da Lei nº 12.017/2009 (LDO/2010), tendo em vista que a maior parte do superfaturamento já foi configurada.

3.2.2 - Situação encontrada:

A equipe de auditoria solicitou à Secretaria de Recursos Hídricos e Meio Ambiente - SRHMA -, por meio do Ofício de Requisição nº 03-192/2010, os documentos que demonstrassem a aprovação do projeto executivo e os dados do responsável por essa atribuição. Em resposta, apresentada pelo Ofício nº 344/2010/GASEC/SRHMA, o órgão informou que nenhum documento comprobatório foi emitido pela SRHMA para aprovação do projeto executivo.

Em vista da resposta recebida, a equipe solicitou, por meio do Ofício de Requisição nº 04-192/2010, os documentos que comprovassem a aprovação do projeto básico. Como resposta, evidenciada pelo Ofício nº 350/2010/GASEC/SRHMA, a Secretaria comunicou que o único documento emitido pela SRHMA e pelo DERTINS foi um Termo de Recebimento Provisório do projeto básico, assinado pelo Diretor de Infraestrutura Hídrica da SRHMA e pelo Presidente do DERTINS.

De modo a obter esclarecimentos sobre qual cargo possuía a prerrogativa de emitir a aprovação do projeto executivo, a equipe solicitou, pelo Ofício de Requisição nº 03-192/2010, os documentos (regimento interno e/ou estatuto) da SRHMA que demonstrassem as atribuições de cada um dos cargos exercidos pelos seguintes profissionais:

- Luiz Alberto Osório de Castro: Diretor de Infraestrutura Hídrica - SRHMA;
- Amanda Rosa Lena: Assessor Técnico V - SRHMA;
- Elielma Oliveira Bezerra: Coordenador de Projetos de Engenharia - SRHMA;
- João Leal da Costa Júnior: Assessor Técnico IV - DERTINS;
- Maurício Fernandes Asmar: Chefe da Unidade de Apoio aos Perímetros Irrigados - SRHMA;
- Diretor de Infraestrutura Hídrica da SRHMA.

Em resposta, a Secretaria informou que o órgão não possui Regimento Interno e/ou Estatuto e que ambos se encontram em fase de elaboração. Entretanto, foi enviada cópia do Decreto nº 3.872, de

11/11/2009, que mostra a nova estrutura operacional da SRHMA. Neste decreto, não há designação das atribuições de cada cargo, apenas as competências gerais da Secretaria.

Ante o exposto, conclui-se que não houve aprovação do projeto executivo por autoridade competente e que a equipe não obteve informações conclusivas sobre quem detinha essa prerrogativa. Assim, propõe-se ouvir em audiência o Sr. Secretário responsável pelo órgão à época dos fatos, para que apresente as razões de justificativa por ter autorizado o andamento das obras sem prévia aprovação do projeto executivo por autoridade competente.

3.2.3 - Objetos nos quais o achado foi constatado:

(IG-C) - Contrato 045/2005, Elaboração do Projeto Executivo, dos Projetos Básicos Ambientais (PBA´s) e Gerenciamento, Assessoria Técnica, Supervisão e Fiscalização das obras da Barragem do rio Arraias/ TO - Eixo 16, Magna Engenharia Ltda.

3.2.4 - Causas da ocorrência do achado:

Negligência

3.2.5 - Critérios:

Instrução Normativa 1/2007, MT, art. 1º, § 2º; art. 1º, § 3º; art. 1º, § 4º

Lei 8666/1993, art. 6º, inciso IX; art. 6º, inciso X; art. 7º, § 1º; art. 7º, § 2º; art. 7º, caput ; art. 12

3.2.6 - Evidências:

Ofício de Requisição nº 03-192/2010 (folhas 17/19 do Volume Principal)

Termo de recebimento provisório de obras (folha 34 do Volume Principal)

Ofício nº 344/2010/GASEC/SRHMA (folhas 43/44 do Volume Principal)

Decreto nº 3872 de 11/11/2009 (folhas 46/47 do Volume Principal)

3.2.7 - Conclusão da equipe:

Ante o exposto, conclui-se que não houve aprovação do projeto executivo por autoridade competente e que a equipe não obteve informações conclusivas sobre quem detinha essa prerrogativa. Assim, propõe-se ouvir em audiência o Sr. Secretário responsável pelo órgão à época dos fatos, para que apresente as razões de justificativa por ter autorizado o andamento das obras sem prévia aprovação do projeto executivo por autoridade competente.

3.2.8 - Responsáveis:

Nome: Anizio Costa Pedreira - **CPF:** 082.731.381-00 - **Cargo:** Secretário de Estado de Recursos Hídricos e Meio Ambiente

Conduta: Autorizar o andamento das obras de construção da barragem do Rio Arraias sem prévia aprovação do projeto executivo pela autoridade competente.

Nexo de causalidade: A construção da barragem do Rio Arraias sem prévia aprovação do projeto executivo culminou em realização de serviços com quantitativos diferentes do estabelecido inicialmente, sem haver o devido acompanhamento da autoridade competente quanto às modificações feitas no projeto básico.

Culpabilidade: Em face do exposto, é de se concluir que a conduta do responsável é passível de responsabilização, razão pela qual ele deve ser ouvido em audiência.

3.3 - A obra paralisada está sendo deteriorada por intempéries ou por vandalismo.

3.3.1 - Tipificação do achado:

Classificação - outras irregularidades

3.3.2 - Situação encontrada:

Em visita à obra no período entre 12 e 16 de abril, a equipe de auditoria constatou que está havendo deterioração por vandalismo na obra, visto que parte da armação anteriormente montada foi visivelmente retirada.

Conforme pode se verificar nas fotos em anexo, no topo do maciço, à montante da barragem, há armação montada com uma altura de aproximadamente 1 metro, enquanto no lado de justante, há apenas sobras de barras metálicas. Além das fotos, a equipe foi informada verbalmente sobre esse fato pelos servidores da SRHMA/TO e do DERTINS.

Pelo fato de a obra estar paralisada, verifica-se a real dificuldade de manter profissionais em constante vigilância no local. Conforme observado na visita, apenas um empregado da Egesa Engenharia (empresa responsável pela execução da obra) permanece no canteiro de obras como vigia para cuidar dos materiais e equipamentos remanescentes no canteiro.

No entanto, em vista da extensa abrangência do local da obra e da grande distância entre o canteiro e o local do maciço, a equipe comprovou a dificuldade em manter todo o local sob vigilância constante, o que favorece atos de vandalismo como roubo de materiais.

Contudo, não foram observadas outras evidências de depredação, e, como os materiais roubados não apresentam custos relevantes, pode-se concluir que não há risco de grave lesão ao erário.

Ante o exposto, contatou-se que a SRHMA/TO não está prezando pela integridade de parte da obra já executada, colocando em risco a aplicação dos recursos públicos empregados.

3.3.3 - Objetos nos quais o achado foi constatado:

(OI) - Contrato 045/2005, Elaboração do Projeto Executivo, dos Projetos Básicos Ambientais (PBA´s) e Gerenciamento, Assessoria Técnica, Supervisão e Fiscalização das obras da Barragem do rio Arraias/ TO - Eixo 16, Magna Engenharia Ltda.

Classificação alterada de IG-C para OI.

Verificou-se que esta irregularidade não é grave, haja vista que a depredação causada por vandalismo não gera grave lesão ao erário neste caso concreto pelo fato de os materiais não serem financeiramente relevantes.

(OI) - Contrato 117/2004, 13/06/2008, Construção da Barragem do Rio Arraias - Eixo 16, com fornecimento e montagem dos equipamentos hidromecânicos e elétricos, de acordo com o Programa de Perenização das Águas do rio Tocantins - Propertins, em Arraias/TO., Egesa Engenharia S.A.

Classificação alterada de IG-C para OI.

Verificou-se que esta irregularidade não é grave, haja vista que a depredação causada por vandalismo não gera grave lesão ao erário neste caso concreto pelo fato de os materiais não serem financeiramente relevantes.

3.3.4 - Causas da ocorrência do achado:

Negligência

3.3.5 - Critérios:

Constituição Federal, art. 37, caput

Lei 11647/2008, art. 12, inciso VI

3.3.6 - Evidências:

Fotos mostrando deterioração por vandalismo na obra (folha 134 do Volume Principal)

3.3.7 - Conclusão da equipe:

Ante o exposto, contatou-se que a SRHMA/TO não está prezando pela integridade de parte da obra já executada, colocando em risco a aplicação dos recursos públicos empregados.

4 - ACHADOS GRAVES TRATADOS EM OUTROS PROCESSOS

A seguir, encontram-se relacionados os achados graves tratados em outros processos, com determinação de paralisação ou retenção cautelar de valores dos objetos fiscalizados, pendentes de deliberação do Tribunal pela regularidade ou que tiveram seu grau de irregularidade inicial alterado por deliberação desta Corte no presente exercício.

4.1 - Achados pendentes de solução

4.1.1 - Reajustamento irregular - grave com recomendação de paralisação

Superfaturamento decorrente de reajustamento irregular.

Objeto: Contrato 117/2004, 13/06/2008, Construção da Barragem do Rio Arraias - Eixo 16, com fornecimento e montagem dos equipamentos hidromecânicos e elétricos, de acordo com o Programa de Perenização das Águas do rio Tocantins - Propertins, em Arraias/TO., Egesa Engenharia S.A.

Este achado está sendo tratado no processo 008.875/2009-5.

De acordo com a instrução ao TC 008.875/2009-5, constatou-se que houve um superfaturamento de R$ 2.896.014,20, decorrente do reajuste com índice inadequado.

4.1.2 - Sobrepreço - grave com recomendação de paralisação

Sobrepreço decorrente de BDI excessivo.

Objeto: Contrato 117/2004, 13/06/2008, Construção da Barragem do Rio Arraias - Eixo 16, com fornecimento e montagem dos equipamentos hidromecânicos e elétricos, de acordo com o Programa de Perenização das Águas do rio Tocantins - Propertins, em Arraias/TO, Egesa Engenharia S.A.

Este achado está sendo tratado no processo 008.875/2009-5.

Por meio do AC-2830/09-P foi determinada a suspensão de pagamentos com recursos federais, em decorrência de achados de sobrepreço.

4.1.3 - Sobrepreço - grave com recomendação de paralisação

Sobrepreço decorrente de preços excessivos frente ao mercado.

Objeto: Contrato 045/2005, Elaboração do Projeto Executivo, dos Projetos Básicos Ambientais (PBA´s) e Gerenciamento, Assessoria Técnica, Supervisão e Fiscalização das obras da Barragem do rio Arraias/ TO - Eixo 16, Magna Engenharia Ltda.

Este achado está sendo tratado no processo 008.875/2009-5.

Durante a Fiscalização nº 192/2010, foi realizada uma análise para a verificação dos preços praticados no Contrato nº 045/2005, utilizando como paradigma os preços elencados nos sistemas de custo da Codevasf e a Tabela de preços de consultoria do Dnit na mesma data-base do contrato.

Não foi encontrado nos autos o demonstrativo de composição analítica do BDI adotado pela contratada, e, em resposta ao Ofício de Requisição nº 02-192/2010, a SRHMA/TO informou que a empresa Magna Engenharia Ltda. se recusou a demonstrar sua composição sob a justificativa de que o Edital de Concorrência nº 02/2005 não exigia tal detalhamento.

Assim, por se tratar de serviços de engenharia consultiva, adotou-se a metodologia do Fator K, razão entre o custo total de um trabalhador (remuneração, encargos sociais, insumos, reserva técnica, despesas operacionais/administrativas, lucro e tributos) e o valor pago ao mesmo trabalhador a título de remuneração, ou seja, aplicação do BDI e dos encargos sociais nos respectivos custos.

A estimativa desse fator foi realizada conforme a fórmula apresentada a seguir, tomando como base os percentuais utilizados nos processos que geraram os Acórdãos n.º 1.523/2005-Plenário e n.º 581/2009-Plenário:

Fator K = (1+K1) . (1+K2) . (1+K3) . (1+K4), onde:
K1 Encargos Sociais (84,71%);
K2 Custo Administrativo ou Administração Central (17%);
K3 Despesas Fiscais (16,27%) e
K4 Lucro (12%).

Desta sorte, o Fator K considerado no preço de referência assume o valor de 2,81.

Convém ressaltar que a adoção dos parâmetros dos acórdãos supracitados tem como objetivo apenas servir como referência para estimar um preço justo para a análise do contrato em questão, haja vista não foram realizados estudos aprofundados sobre a composição dos referidos índices e que as taxas K1, K2, K3 e K4 encontram-se em análise no TC-025.789/2006-4.

Considerando a amostra estudada, conclui-se que, embora alguns itens da planilha apresentem unitariamente valores até 20% superiores aos de mercado, o valor global do contrato encontra-se equivalente ao preço referencial representativo das condições de mercado, o que descaracteriza a antieconomicidade da avença. O detalhamento dessa análise encontra-se em anexo.

De qualquer forma, ainda que não haja sobrepreço no valor global contratado, cabe alertar sobre a necessidade de se observar a possível formulação de aditivos concernentes à mudança de quantitativos, especialmente nos itens em que há sobrepreços unitários. Caso seja necessário alterar

quantitativos, faz-se indispensável readequar os preços contratados aos valores de mercado, de forma que não ocorra desequilíbrio econômico-financeiro em desfavor da Administração.

Ante o exposto, propõe-se comunicar à CMO que o indício de irregularidade grave inicialmente enquadrado no inciso IV do §1º do art. 94 da Lei nº 12.017/2009 (LDO/2010), apontado no Contrato 045/2005, relativo ao sobrepreço decorrente de preços excessivos frente ao mercado da obra de construção da barragem do Rio Arraias (TO), não se confirmou.

4.1.4 - Sobrepreço - grave com recomendação de paralisação

Sobrepreço decorrente de preços excessivos frente ao mercado.

Objeto: Convênio 610857, 01/01/2008, Convênio nº 0113/2007 - Construção da Barragem do Rio Arraias - Eixo 16, contemplando a elaboração do Projeto Executivo, Projetos Básicos Ambientais, Supervisão, Gerenciamento, Fiscalização, Assessoria Técnica , bem como a Execução das Obras de Engenharia da Barragem do rio Arraias em Tocantins., Governo do Estado do Tocantins.

Este achado está sendo tratado no processo 008.875/2009-5.

4.1.5 - Sobrepreço - grave com recomendação de paralisação

Sobrepreço decorrente de preços excessivos frente ao mercado.

Objeto: Contrato 117/2004, 13/06/2008, Construção da Barragem do Rio Arraias - Eixo 16, com fornecimento e montagem dos equipamentos hidromecânicos e elétricos, de acordo com o Programa de Perenização das Águas do rio Tocantins - Propertins, em Arraias/TO., Egesa Engenharia S.A.

Este achado está sendo tratado no processo 008.875/2009-5.

Em visita à obra durante a auditoria realizada, foram identificadas novas circunstâncias e informações que poderiam impactar na estimativa dos preços referenciais, sobretudo, com relação às peculiaridades dos serviços, como as distâncias de transporte, localização de jazidas e bota-foras, dificuldades de acesso e outras características apresentadas na metodologia em anexo.

Dessa forma, a fim de considerar os novos elementos trazidos pela auditoria, realizou-se novo exame do preço contratado face aos preços de mercado, utilizando como referência o Sicro 2 e adotando-se as tabelas referentes à Região Norte, data base dezembro 2003.

Cabe ressaltar que a presente análise trata como sobrepreço a diferença a maior obtida entre os preços contratados e os preços utilizados como de referência de mercado. Esse confronto preço de mercado x preço contratado tem como premissas:

I - a utilização do princípio de Pareto, que serve para distinguir os itens mais relevantes dos de menor importância; e do princípio da relevância, na medida em que esse exame se dá por meio da utilização de Curva ABC, em que se analisa itens suficientes para cobrir aproximadamente 80% (oitenta por cento) do montante total da obra;

II - a análise de preços globais: custo contratado + BDI contratual <= custo paradigma + BDI paradigma.

Esse último aspecto é importante, tendo em vista que a análise isolada de apenas um dos componentes do preço (custo direto ou BDI) não é suficiente para imputação de sobrepreço. Da mesma forma, não há que se falar em sobrepreço se a ocorrência se dá apenas pontualmente, em itens isolados, que são compensados com subpreço em outros itens.

Assim, não foi realizada uma análise isolada do BDI, sendo adotado como BDI de referência o estimado no SICRO para Região Norte (data base: dezembro 2003), no percentual de 32,68%. Pode-se considerar esse valor apropriado como referência, não para se questionar o valor elevado do BDI contratado, mas para se estimar o preço justo (custo + BDI), aquele razoável de ser alcançado em condições de mercado.

Desse modo, considerando as premissas supramencionadas, foi realizado um novo cálculo do sobrepreço no Contrato 117/2004, conforme detalhado na Tabela 3 em anexo. Com isso, o percentual de sobrepreço apontado na instrução ao TC 008.875/2009-5 foi reduzido de 14% para 10,82%. Para isso, tomou-se por base uma amostra que representa 79% do valor contratado, apurando que a contratação foi realizada com um valor R$ 2.281.046,13 acima do preço de mercado.

Outra ocorrência que merece ser destacada, observada durante esse exame, refere-se às medições realizadas. Confrontando os percentuais de serviços já medidos com a planilha que espelha o sobrepreço, fica evidenciado um superfaturamento da ordem de 13,70% no valor aproximado de R$ 2,8 milhões, haja vista os serviços com sobrepreço terem sido medidos em 100%, enquanto aqueles que apresentaram valores de mercado e subpreço não terem sido medidos em sua totalidade.

Destarte, a equipe desconsiderou o sobrepreço apontado na instrução ao TC 008.875/2009-5, tendo em vista que esse trabalho identificou uma redução no sobrepreço do Contrato 117/2004, constatando um percentual de 10,82% (conforme Tabela 3 em anexo a este relatório).

5 - ESCLARECIMENTOS ADICIONAIS

Durante a análise do projeto executivo, a equipe de auditoria constatou a existência de uma planilha de readequação com estimativa de novos quantitativos de serviços, baseada nas alterações realizadas no projeto básico. Essa planilha de readequação sugere a formulação de novo Termo Aditivo ao Contrato nº 117/2004, com considerável reflexo financeiro, e, por isso, mostra-se importante objeto de análise na presente auditoria.

Verificou-se que a justificativa para essas alterações do projeto básico foi embasada principalmente em dois fatores: (i) geotécnicos; e (ii) otimização e detalhamento do projeto básico.

Com relação aos serviços contratados, observa-se a previsão de alterações relevantes de quantidades numa amostra de itens que representa 80% do valor do Contrato nº 117/2004 readequado. Essa amostra foi obtida utilizando-se a metodologia da Curva ABC e é composta pelos seguintes serviços:

01.06.003 - concreto compactado a rolo CCR (acréscimo de 24,25%);

01.06.002 - concreto 2º estágio, fck=15MPa (acréscimo de 4486,36%);

01.03.003 - escavação mecânica em material de 3ª categoria (acréscimo de 180,24%);

01.03.007 - carga, transporte e descarga de material de 3ª categoria com DMT<=1km (acréscimo de 180,24%);

01.06.001 - concreto estrutural, fck=20MPa (decréscimo de 72,74%);

01.06.005 - formas planas (acréscimo de 11,09%);

01.06.007 - armaduras para concreto armado (decréscimo de 71,72%).

Para se obter o percentual de acréscimo total do contrato em relação ao valor inicial, foi adotado o entendimento do TCU, o qual considera que o limite de acréscimos ou decréscimo ao contrato é de 25% sobre o valor inicial da avença.

Tal entendimento encontra apoio em diversos julgados deste Tribunal, a exemplo dos Acórdãos nº 3.348/2007 - 1ª Câmara, nº872/2008 Plenário e nº 1.080/2008 Plenário.

Dessa forma, com os novos quantitativos e os preços iniciais contratados, obteve-se a soma total de acréscimos devido à mudança de quantidades nos itens contratados e à inserção de serviços novos. A partir da divisão desse valor pelo total inicialmente contratado, obteve-se o percentual de adição ao contrato, o qual resultou em um acréscimo da ordem de 54% (R$ 15.982.872,16 / R$ 40.300.004,31). [em verdade, 54% representam a divisão entre R$ 15.982.872,16 e R$ 29.435.539,61, que foi o valor inicial do contrato]

Ademais, tais acréscimos realçam a deficiência do projeto básico utilizado, como também pode acarretar um desequilíbrio econômico-financeiro do contrato, conforme abordado no item 3.2.

Cabe ressaltar que os limites estabelecidos na Lei de Licitações e Contratos devem ser respeitados, inclusive quando forem realizadas alterações que não modifiquem o valor do contrato, mas que modifiquem a planilha orçamentária contratada, como no caso da readequação objeto do 2º termo aditivo referente ao Contrato nº 045/2005.

Embora se tenha observado que as alterações de quantitativos decorrerão de adequações realizadas no projeto básico, vale observar que o Tribunal de Contas da União já se manifestou acerca desse assunto. Pelo Acórdão nº 843/2003-P, o TCU imputou multa ao responsável pela inadequação do projeto básico que resultou em acréscimo superior aos 25% permitidos pelo art. 65 da Lei 8666/1993.

Situação semelhante ocorreu no Acórdão 510/2004-P em que o TCU aplicou multa de R$20.000,00 (maio/2004) ao responsável pela inobservância do limite estabelecido pelo §1º do art. 65 da Lei 8666/1993, para alterações quantitativas do objeto de contratos.

6 - CONCLUSÃO

As seguintes constatações foram identificadas neste trabalho:

Questão 1 Projeto executivo sem aprovação pela autoridade competente. (item 3.2)

Questão 3 Sobrepreço decorrente de jogo de planilha. (item 3.1)

Questão 7 A obra paralisada está sendo deteriorada por intempéries ou por vandalismo. (item 3.3)

Entre os benefícios estimados desta fiscalização, destaca-se a constatação de sobrepreço decorrente de jogo de planilha, sendo o total dos benefícios quantificáveis desta auditoria de R$ 10.988.651,84. Citam-se ainda as melhorias na forma de atuação dos órgãos fiscalizados quanto ao acompanhamento das mudanças de projeto e da planilha orçamentária ao longo da obra, bem como a atuação com relação aos cuidados para a não deterioração da parte do maciço construído.

Diante do exposto neste relatório, conclui-se que há um sobrepreço inicial de 10,82% no Contrato nº 117/2004, equivalente a um valor de aproximadamente 2,8 milhões. Vale mencionar que esse sobrepreço foi recalculado durante este trabalho de auditoria, em vista dos novos fatos constatados em visita à obra, no que diz respeito às peculiaridades da construção como um todo.

Tendo em vista que o sobrepreço encontrado foi inferior ao relatado na instrução de mérito no âmbito do TC 008.875/2009-5, referente ao mesmo contrato, optou-se por propor no encaminhamento deste relatório a alteração da proposta da referida instrução, conforme os trabalhos desenvolvidos nesta auditoria.

Com os novos preços referenciais, o superfaturamento decorrente das medições já realizadas alcançou o montante de R$2.882.212,65, conforme detalhado na Tabela 4 em anexo a este relatório.

Desse modo, o potencial dano ao erário, demonstrado pela Tabela 5 em anexo, ficou configurado no valor de R$ 10.988.651,84, sendo R$ R$ 5.784.115,53 decorrente do superfaturamento ocorrido devido ao pagamento de serviços com sobrepreço e reajuste com índice inadequado e R$5.204.536,31 decorrente de superfaturamento derivado do sobrepreço devido ao jogo de planilha após a celebração do termo aditivo contemplando as readequações sugeridas no projeto executivo.

Além do novo sobrepreço inicial definido a partir dos novos dados da auditoria, detectou-se que, caso seja formalizado um novo termo aditivo ao Contrato nº 117/2004 contemplando as alterações do projeto executivo, será concretizado um aumento no sobrepreço devido ao jogo de planilha, visto que serviços com elevado sobrepreço teriam seus quantitativos aumentados e serviços com subpreço teriam seus quantitativos suprimidos da planilha orçamentária, o que acarreta um potencial risco de dano ao erário. Para tanto, a equipe optou por determinar à Secretaria de Recursos Hídricos que, caso seja formalizado termo aditivo alterando as quantidades dos serviços apontados no item 3.1 deste relatório, sejam adotados os preços referenciais calculados por esta equipe e que cópia desse acordo seja enviada a este Tribunal no prazo de 5 dias.

Outro fato importante constatado foi a ausência de aprovação do projeto executivo por autoridade competente, o que ocasiona a falta de acompanhamento das mudanças ocorridas no projeto básico para a elaboração do executivo. Neste caso, optou-se por ouvir em audiência o responsável pelo órgão para que exponha as razões de justificativa por ter adotado tal conduta.

Verificou-se ainda, em visita à obra, que o maciço da barragem está sendo deteriorado e, para tanto, optou-se por determinar ao órgão responsável que, no prazo de 60 dias, comprove as medidas tomadas no intuito de zelar pelos recursos públicos empregados na construção.

7 - ENCAMINHAMENTO

Proposta da equipe

Ante todo o exposto, somos pelo encaminhamento dos autos ao Gabinete do Exmo. Sr. Ministro-Relator Augusto Sherman, com a(s) seguinte(s) proposta(s):

1. que seja desconsiderada a proposta de encaminhamento contida na instrução acostada às folhas 754 a 780 do Volume 3 - Volume Principal do TC 008.875/2009-5, substituindo-a pela seguinte proposta:

1.1. manter os efeitos da medida cautelar exarada pelo Acórdão nº. 2.830/2009 - Plenário, permanecendo as seguintes determinações:

1.1.1. ao Ministério da Integração Nacional, com fundamento no art. 71, inciso IX, da Constituição Federal e no art. 45 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 276 do Regimento Interno do TCU, que suspenda a liberação de recursos federais no âmbito do Convênio 113/2007 (Siafi 610857), firmado com o Governo do Estado de Tocantins;

1.1.2. à Secretaria dos Recursos Hídricos do Estado do Tocantins (SRHMA/TO), com fundamento no art. 71, inciso IX, da Constituição Federal e no art. 45 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 276 do Regimento Interno do TCU, que se abstenha de efetuar pagamentos com recursos federais no âmbito do Contrato 117/2004, firmado com a empresa Egesa Engenharia S.A.;

1.2. comunicar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional que:

1.2.1. os indícios de irregularidades graves que se enquadram no disposto no inciso IV do § 1º do art. 94 da Lei nº 12.017/2009 (LDO/2010), apontados no Contrato nº 117/2004 relativo aos serviços de Construção da Barragem do Rio Arraias - Eixo 16 no Estado do Tocantins, subsistem com potencial dano ao erário no valor de R$ 10.988.651,84 (sendo R$ 5.784.115,53 decorrente do superfaturamento já ocorrido devido ao pagamento de serviços com sobrepreço e reajuste com índice inadequado, e R$5.204.536,31 decorrente de sobrepreço após a celebração do termo aditivo);

1.2.3. não foram encontrados novos elementos que caracterizem novos indícios de irregularidades graves que se enquadram no disposto no inciso IV do § 1º do art. 94 da Lei nº 12.017/2009 (LDO/2010), e que os indícios de irregularidades graves inicialmente enquadrados no inciso IV do § 1º do art. 94 da Lei nº 12.017/2009 (LDO/2010), apontados no Contrato nº 045/2005, relativo aos serviços de gerenciamento, assessoria técnica e supervisão da obra, foram saneados;

1.2.4. comunicar ainda que o saneamento de tais irregularidades depende da adoção das seguintes medidas pelo órgão gestor:

i) repactuação do Contrato nº 117/2004, adequando seus preços unitários aos de referência deste relatório e, consequentemente, o seu preço global, de forma a evitar o eventual sobrepreço apurado de R$ 5.204.536,31, caso seja pactuado termo aditivo ratificando as quantidade previstas no projeto executivo ora analisado;

ii) devolução, nas faturas vindouras, do montante superfaturado no valor de de R$ 2.882.212,65 (a preços iniciais), decorrente de pagamento até a 14ª medição de serviços que se encontravam com valores contratados acima dos preços referenciais demonstrados neste relatório;

iii) repactuação do Contrato nº 117/2004, de modo que sejam expressamente previstos os índices aplicáveis para reajustamento das parcelas da referida avença, adequados ao tipo de obra em comento, sem prejuízo de se compensar, nas faturas vincendas, o valor indevidamente pago, que alcança o montante de R$2.901.902,88, conforme os cálculos apresentados na instrução constante do TC 008.875/2009-5 e comentados neste relatório de fiscalização.

2. Propõe-se também que sejam consideradas as seguintes propostas relativas aos achados de auditoria do presente relatório de auditoria:

2.1.Audiência de Responsável:

Responsável: Anízio Costa Pedreira

Propõe-se, com fundamento no art. 43, inciso II, da Lei 8.443/92, c/c o art. 250, inciso IV, do Regimento Interno/TCU, a audiência do Sr. Anízio Costa Pedreira, na condição de Secretário de Estado de Recursos Hídricos e Meio Ambiente, para que, no prazo de quinze dias, a contar da ciência, encaminhe a este Tribunal de Contas razões de justificativa em virtude de:

i) ter autorizado o andamento das obras de construção da barragem do Rio Arraias sem prévia aprovação do projeto executivo pela autoridade competente.

2.2. Determinação a Órgão/Entidade:

Responsável: Secretaria dos Recursos Hídricos do Estado do Tocantins

2.2.1. Determinar à Secretaria dos Recursos Hídricos do Estado do Tocantins (SRHMA/TO), com fulcro no art. 71, inciso IX, da Constituição Federal e no art. 45 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 276 do Regimento Interno do TCU, que, na hipótese de celebração de novos termos aditivos ao Contrato 117/2004:

i) sejam adotados os preços de referência apontados neste relatório, visando a não concretização do dano ao erário;

ii) sejam enviadas cópias dos acordos ao Tribunal de Contas da União no prazo de 5 dias após a assinatura de cada acordo.

2.2.2. Determinar à Secretaria dos Recursos Hídricos e Meio Ambiente do Estado de Tocantins (SRHMA/TO) que comprove, no prazo de 60 dias da ciência deste, as medidas tomadas no intuito de zelar pela integridade de parte da obra já executada, observando a boa administração dos recursos públicos empregados.

2.3. Alerta a Órgão/Entidade:

2.3.1. Alertar à Secretaria dos Recursos Hídricos do Estado do Tocantins (SRHMA/TO), quanto à seguinte constatação referente ao Contrato nº 045/2005:

i) contratação de alguns itens com elevado sobrepreço, o que pode, no caso de alterações contratuais, por em risco o equilíbrio econômico-financeiro inicialmente pactuado, em conformidade com o § 6º do art. 112 da Lei 12.017/2009.

3. Determinação de providências internas ao TCU:

3.1. apensar este processo ao TC nº 008.875/2009-5, tendo em vista que aborda irregularidades correlatas à mesma obra da construção da barragem do Rio Arraias em análise no presente relatório;

3.2. encaminhar cópia deste Acórdão, acompanhado do Relatório e do Voto que o fundamentam, ao Ministério da Integração Nacional, à Secretaria dos Recursos Hídricos do Estado do Tocantins, à empresa Egesa Engenharia S.A.(CNPJ 17.186.461/0001-01) e ao Consórcio Magna Engenharia Ltda. / Engeplus Engenharia e Consultoria Ltda. (CNPJ 33.980.905/0001-24), para providências que entenderem cabíveis;

3.3. encaminhar cópia deste Acórdão, acompanhado do Relatório e do Voto que o fundamentam, aos responsáveis mencionados, para subsidiar suas respostas, acompanhados das cópias de partes do Relatório de Auditoria e seus Anexos que, individualmente, interessem a cada um deles".

4. Em anexo ao relatório de auditoria, a Secob-1 fez juntar as seguintes tabelas (fls. 168/172):

"8.3 - Cálculo do sobrepreço no Contrato nº 045/2005

DISCRIMINAÇÃO	NÍVEL FUNC	UNID	QTDE	P.U. Cont.	P. TOTAL Cont.	P.U. Ref.	P.U. Ref TOTAL	Dif. Preço Cont. e Ref.
Técnico de Nível Superior - engº coordenador geral	P0	mês	30	R$ 20.757,09	R$ 622.712,70	R$ 17.755,07	R$ 532.651,97	-R$ 90.060,73
Técnico de Nível Superior - engº civil sênior (engº residente)	P1	mês	30	R$ 20.757,09	R$ 622.712,70	R$ 16.078,18	R$ 482.345,26	-R$ 140.367,44
Técnico de Nível Superior - engº civil pleno (engº campo)	P2	mês	26	R$ 10.363,00	R$ 269.438,00	R$ 14.401,31	R$ 374.434,07	R$ 104.996,07
Técnico de Nível Superior - engº ambiental médio	P3	mês	26	R$ 7.254,10	R$ 188.606,60	R$ 11.540,22	R$ 300.045,71	R$ 111.439,11
Técnico de Nível Médio - Sênior (topógrafo)	T0	mês	28	R$ 6.217,80	R$ 174.098,40	R$ 6.707,46	R$ 187.808,87	R$ 13.710,47
Aluguel de veículo utilitário kombi (topógrafo / técnicos	-	mês	28	R$ 5.296,77	R$ 148.309,56	R$ 4.407,18	R$ 123.401,01	-R$ 24.908,55

sênior)								
Aluguel de veículo-engº civil sênior (residente) / administração	-	mês	30	R$ 4.576,94	R$ 137.308,20	R$ 3.099,05	R$ 92.971,41	-R$ 44.336,79
Técnico de Nível Médio - Sênior (laboratorista p/ concreto)	T0	mês	20	R$ 6.217,80	R$ 124.356,00	R$ 6.707,46	R$ 134.149,19	R$ 9.793,19
Técnico de Nível Médio - Sênior (laboratorista)	T0	Mês	20	R$ 6.217,80	R$ 124.356,00	R$ 6.707,46	R$ 134.149,19	R$ 9.793,19
Aluguel de veículo-engº´s campo civil/ambiental	-	mês	26	R$ 4.576,94	R$ 119.000,44	R$ 3.099,05	R$ 80.575,23	-R$ 38.425,21
Técnico de Nível Médio - Sênior (laboratorista p/ solos)	T0	Mês	18	R$ 6.217,80	R$ 111.920,40	R$ 6.707,46	R$ 120.734,27	R$ 8.813,87
Operário/servente	A4	mês	100	R$ 1.088,12	R$ 108.812,00	R$ 1.222,06	R$ 122.205,71	R$ 13.393,71
Técnico de Nível Superior - Sênior	P1	mês	5	R$ 20.757,09	R$ 103.785,45	R$ 16.078,18	R$ 80.390,88	-R$ 23.394,57
Técnico de Nível Superior - Coordenador	P0	mês	4	R$ 20.757,09	R$ 83.028,36	R$ 17.755,07	R$ 71.020,26	-R$ 12.008,10
Técnico de Nível Superior - Coordenador	P0	mês	4	R$ 20.757,09	R$ 83.028,36	R$ 17.755,07	R$ 71.020,26	-R$ 12.008,10
Técnico de Nível Superior - Sênior	P1	mês	4	R$ 20.757,09	R$ 83.028,36	R$ 16.078,18	R$ 64.312,70	-R$ 18.715,66
Administrativo Sênior (chefe de escritório)	A0	mês	28	R$ 2.901,64	R$ 81.245,92	R$ 3.945,56	R$ 110.475,81	R$ 29.229,89
Técnico de Nível Superior - Pleno	P2	mês	7	R$ 10.363,00	R$ 72.541,00	R$ 14.401,31	R$ 100.809,17	R$ 28.268,17
Técnico de Nível Médio - Médio (cadista)	T2	mês	26	R$ 2.020,79	R$ 52.540,54	R$ 3.945,56	R$ 102.584,68	R$ 50.044,14
Técnico de Nível Superior - Pleno	P2	mês	5	R$ 10.363,00	R$ 51.815,00	R$ 14.401,31	R$ 72.006,55	R$ 20.191,55
Técnico de Nível Médio - Sênior	T0	mês	8	R$ 6.217,80	R$ 49.742,40	R$ 6.707,46	R$ 53.659,68	R$ 3.917,28
Conjunto de equipamentos de topografia (Estação total)	-	mês	28	R$ 1.719,05	R$ 48.133,40	R$ 1.025,01	R$ 28.700,22	-R$ 19.433,18
Consultor para obra	C	Mês	2	R$ 20.765,81	R$ 41.531,62	R$ 23.622,80	R$ 47.245,60	R$ 5.713,98
Técnico de Nível Superior - Júnior	P4	mês	6	R$ 6.535,32	R$ 39.211,92	R$ 8.680,24	R$ 52.081,45	R$ 12.869,53
Motorista	A3	mês	28	R$ 1.388,64	R$ 38.881,92	R$ 1.775,50	R$ 49.714,11	R$ 10.832,19
Administrativo Médio (secretária)	A2	mês	26	R$ 1.399,01	R$ 36.374,26	R$ 1.775,50	R$ 46.163,11	R$ 9.788,85
Administrativo Médio (digitador)	A2	mês	26	R$ 1.399,01	R$ 36.374,26	R$ 1.775,50	R$ 46.163,11	R$ 9.788,85
Técnico de Nível Superior - Júnior	P4	mês	5	R$ 6.535,32	R$ 32.676,60	R$ 8.680,24	R$ 43.401,21	R$ 10.724,61
Aluguel de residência para engenheiros	-	mês	30	R$ 1.060,90	R$ 31.827,00	R$ 1.194,35	R$ 35.830,61	R$ 4.003,61

Representação da amostra	87,21%
Valor contratado da amostra	R$ 3.717.397,37
Valor de referência da amostra	R$ 3.766.187,48

(...)

8.5 - Tabela 3: Cálculo do sobrepreço da planilha orçamentária original do Contrato nº 117/2004

Tabela 3 - Cálculo do sobrepreço inicial no Contrato nº 117/2004: comparação de preços totais dos serviços da Curva ABC da planilha original contratada com os preços de referência									
Item	**DISCRIMINAÇÃO**	**UNID**	**QUANT. ORIGINAL**	**PREÇO UNIT. (PI) CONTRATO (em R$)**	**PREÇO UNIT. REFERÊNCIA (em R$)**	**PREÇO TOTAL (PI) CONTRATO (em R$)**	**PREÇO TOTAL REFERÊNCIA (em R$)**	**SOBREPREÇO**	
								R$	**%**
01.06.003	Concreto compactado com rolo - CCR	m³	81.200,00	177,81	141,14	14.438.172,00	11.460.331,69	2.977.840,31	25,98%
01.06.001	Concreto estrutural, fck = 20 MPa	m³	13.364,00	297,75	277,85	3.979.131,00	3.713.191,87	265.939,13	7,16%
01.06.007	Armaduras para concreto armado CA-50	kg	524.120,00	3,49	6,24	1.829.178,80	3.270.394,09	(1.441.215,29)	-44,07%
01.03.003	Escavação mecânica em material de 3ª categoria	m³	61.800,00	33,93	29,39	1.369.488,00	1.816.302,00	498.787,80	27,46%
01.03.007	Carga, transporte e descarga de material de 3ª categoria, com DMT <=1,0km	m³	80.340,00			945.601,80			
01.06.005	Formas planas	m²	25.755,00	31,25	32,04	804.843,75	825.149,57	(20.305,82)	-2,46%
VALOR TOTAL DA AMOSTRA (R$)						23.366.415,35	21.085.369,22	2.281.046,13	10,82%

OBSERVAÇÕES:

1) A amostra dos serviços com os quantitativos da planilha contratada, a qual gera um valor total de R$23.366.415,35, corresponde a 79,38% do valor total da planilha orçamentária do Contrato nº117/2004. O sobrepreço nessa amostra foi de R$2.281.046,13, simbolizando que os preços da curva ABC estão 10,82% maiores que os preços referenciais.

2) Na composição dos preços referenciais, utilizou-se um BDI de 32,68% e os custo do Sicro Norte, na data-base de dezembro de 2003. A metodologia de cálculo encontra-se anexa a este relatório.

8.6 - Tabelas 4 e 5: Detalhamento do superfaturamento e resumo”

Tabela 4 - Detalhamento do superfaturamento devido aos preços excessivos frente ao mercado, considerado até a 14º Medição			
Discriminação	**Sobrepreço**	**Percentual acumulado até a 14ª medição**	**Superfaturamento**
Concreto compactado com rolo - CCR	R$ 2.977.840,31	100,00%	R$ 2.977.840,31
Concreto estrutural, fck = 20 MPa	R$ 265.939,13	30,70%	R$ 81.643,31
Armaduras para concreto armado	R$ (1.441.215,29)	45,50%	-R$ 655.752,96
Escavação mecânica em material de 3ª categoria	R$ 498.787,80	100,00%	R$ 498.787,80
Carga, transporte e descarga de material de 3ª categoria, com DMT <=1,0km			
Formas planas	R$ (20.305,82)	100,00%	-R$ 20.305,82
Total superfaturado			R$ 2.882.212,65

Tabela 5 – Resumo dos valores relacionados ao Contrato nº 117/2004	
Superfaturamento devido a preços excessivos frente ao mercado	R$ 2.882.212,65
Superfaturamento devido a reajuste inadequado	R$ 2.901.902,88
Superfaturamento total até a 14ª medição	R$ 5.784.115,53
Sobrepreço após aditivo	R$ 5.204.536,31
Risco ao Erário (sobrepreço) + prejuízo materializado (superfaturado)	R$ 10.988.651,84

Saldo (contrato original + possível aditivo)	R$ 18.111.950,71

É o relatório.

PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

Trata-se de relatório de levantamento de auditoria realizada no âmbito do Fiscobras/2010 por equipe da Secex/TO nas obras de construção da Barragem do Rio Arraias, em Arraias/TO, referente ao Programa de Trabalho 18.544.0515.7I59.0010.

2. Conforme informado no relatório de auditoria, a obra visa promover a restruturação da base produtiva na região sudeste do Estado do Tocantins e a dinamização das atividades econômicas locais. A barragem fornecerá água para irrigação, alavancando a produção primária e gerando novos postos de trabalho, bem como proporcionará a geração de 490 kW de energia.

3. A obra é objeto do Convênio 113/2007, celebrado entre o Estado de Tocantins e o Ministério da Integração Nacional, e dos contratos 117/2004 e 045/2005, firmados pela Secretaria dos Recursos Hídricos do Estado do Tocantins - SRHMA/TO.

4. No âmbito do TC-008.875/2009-5 (Fiscobras 2009), o Tribunal detectou irregularidades na execução dos contratos 117/2004 e 045/2005, o que motivou a suspensão cautelar das transferências de recursos federais e dos pagamentos no âmbito desses ajustes, conforme Acórdão 2.830/2009-Plenário.

5. Os achados constantes dos itens 3.1 e 4.1 do relatório de auditoria estão sendo tratados no TC-008.875/2009-5, também incluído na presente sessão do Plenário, razão pela qual deixo de fazer, nesse processo, considerações acerca dessas ocorrências e das propostas de encaminhamento a elas relativas (propostas 1, 2.2.1 e 2.3.1).

6. Assim, restam pendente de análise nestes autos os seguintes achados de auditoria:

a) execução da obra sem a aprovação do projeto executivo pela autoridade competente (item 3.2 do relatório de auditoria); e

b) ausência de cuidados de forma a impedir a deteriorização da obra por intempéries ou vandalismo (item 3.3 do relatório de auditoria).

7. No que tange à ocorrência na alínea "a" supra, a Secob-1 propõe a audiência do gestor estadual. Ressalto que as graves irregularidades detectadas na obra são decorrentes, principalmente, de um projeto básico deficiente e do aproveitamento, pelo Estado de Tocantins, de contratos firmados antes da celebração do Convênio 113/2007, e que, portanto, não previam, em princípio, a utilização de recursos federais e, por isso, não sofreram um acompanhamento desta Corte durante as fases de licitação e contratação.

8. Assim, a elaboração simultânea do projeto executivo com a execução da obra não é a causa direta da realização de serviços com quantitativos diferentes daqueles previstos inicialmente. Mas as alterações de serviços constantes do projeto executivo formam prova da deficiência do projeto básico da obra.

9. Entendo não ser o caso de ouvir o gestor em audiência pela ocorrência em questão, até porque o art. 7º, § 1º, da Lei 8.666/1993 prevê a possibilidade de o projeto executivo ser desenvolvido concomitantemente com a execução das obras e serviços. O que não poderia acontecer, e este não é o cerne do presente achado de auditoria, seria a execução de serviços em quantitativos ainda não previstos contratualmente.

10. De qualquer forma, proponho seja determinado à SRHMA/TO que promova a análise, caso ainda não concluída, e a aprovação do projeto executivo da obra em questão.

11. No que tange à ocorrência descrita na alínea "b" do item 6 acima, a Secob-1 registra a dificuldade em se manter a vigilância desta obra, tendo em vista sua extensão e a grande distância entre o canteiro e o local do maciço. Ressaltou, ainda, que os materiais roubados da obra não apresentam custos relevantes, não havendo risco de grave lesão ao Erário. Assim, manifesto-me de

acordo com a proposta da Secob-1 de apenas direcionar determinação à SRHMA/TO para que informe as medidas que estão sendo adotadas para zelar pela integridade da parte da obra já executada.

12. Deixo de, nos presentes autos, sugerir o encaminhamento de comunicação ao Congresso Nacional tendo em vista que essa medida está sendo proposta no âmbito do TC-008.875/2009-5, em apreciação nesta sessão do Plenário.

Diante do exposto, manifesto-me por que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 4 de agosto de 2010.

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI
Relator

ACÓRDÃO Nº 1917/2010 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 008.688/2010-9 (com 2 anexos com 4 volumes).
2. Grupo II – Classe V – Assunto: Relatório de Auditoria
3. Interessado: Congresso Nacional.
4. Unidades: Ministério da Integração Nacional e Secretaria dos Recursos Hídricos e Meio Ambiente do Estado de Tocantins (SRHMA/TO).
5. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade: Secob-1 (SECOB-1).
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de relatório de auditoria realizada no âmbito do Fiscobras 2010 por equipe da Secob-1 nas obras de construção da Barragem do Rio Arraias, em Arraias/TO, referente ao Programa de Trabalho 18.544.0515.7I59.0010;

ACORDÃO os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. determinar à Secretaria dos Recursos Hídricos e Meio Ambiente do Estado de Tocantins (SRHMA/TO) que:

9.1.1. promova a análise, caso ainda não concluída, e a aprovação do projeto executivo referente às obras de construção da Barragem do Rio Arraias, em Arraias/TO; e

9.1.2. informe a este Tribunal, no prazo de 60 dias, as medidas adotadas em cumprimento ao item anterior, bem como as medidas adotadas no intuito de zelar pela integridade de parte da obra já executada;

9.2. encaminhar cópia deste Acórdão, bem como do Relatório e da Proposta de Deliberação que o fundamentam:

9.2.1. à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, para conhecimento;

9.2.2. ao Ministério da Integração Nacional; e

9.2.3. à Secretaria dos Recursos Hídricos e Meio Ambiente do Estado de Tocantins (SRHMA/TO); e

9.3. apensar os presentes autos ao TC-008.875/2009-5.

10. Ata n° 28/2010 – Plenário.
11. Data da Sessão: 4/8/2010 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1917-28/10-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Valmir Campelo (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.

13.2. Auditores presentes: Augusto Sherman Cavalcanti (Relator), Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

(Assinado Eletronicamente)
VALMIR CAMPELO
na Presidência

(Assinado Eletronicamente)
AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO I – CLASSE V – Plenário
TC-011.514/2010-8 (com 2 anexos)
Natureza: Relatório de Auditoria
Unidade: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – Dnit.
Responsáveis: Anderson Wanderley dos Santos (CPF 818.949.291-87); Cláudio Macedo Ferreira (CPF 565.436.701-34); Germano Dionísio da Silva (CPF 032.274.211-00); Hermes Alfonso dos Santos (CPF 323.270.056-04); Hugo Sternick (CPF 296.677.716-87); Jose Olimpio Maia Neto (CPF 012.885.551-72); José Mariano Neto (CPF 440.752.781-15); Luiz Antonio Pagot (CPF 435.102.567-00); Luiz Antônio Urani (CPF 100.434.541-00); Riumar dos Santos (CPF 193.432.301-25); Romerito Gonçalves Valadão (CPF 067.562.711-72); Volnei Vieira de Freitas (CPF 185.543.691-49).
Interessado: Congresso Nacional.
Advogado constituído nos autos: não há.

SUMÁRIO: FISCOBRAS 2010. OBRAS DE CONSERVAÇÃO E RESTAURAÇÃO DA BR-452/GO. PT 26.782.1461.205U.0052. INDÍCIOS DE SOBREPREÇO E SUPERFATURAMENTO. AUDIÊNCIA DE RESPONSÁVEIS. OITIVA DO CONSÓRCIO CONTRATADO. INDÍCIOS NÃO ENQUADRADOS NO DISPOSTO NO ART. 94, § 1º, INCISO IV, DA LEI 12.017/2009. CIÊNCIA AO CONGRESSO NACIONAL.

RELATÓRIO

Trata-se de relatório de levantamento de auditoria nas obras de conservação e restauração da rodovia BR-452/GO, do marco zero, iniciado em Rio Verde/GO até Itumbiara/GO (km 196,9-entroncamento BR-153), objeto do PT 26.782.1461.205U.0052 – "MANUTENÇÃO DE TRECHOS RODOVIÁRIOS - NA BR-452 - NO ESTADO DE GOIÁS".

2. Os trabalhos de fiscalização foram empreendidos por equipe da Secob-2, no período de 3/5/2010 a 2/6/2010. Segundo informações coletadas pela equipe, as obras de restauração foram divididas em dois segmentos: a) o primeiro, do km zero ao km 81, licitado pelo Dnit mediante o Edital 162/2008-00, que deu origem ao Contrato 00 00520/2009, celebrado com o Consórcio Camter/Loctec/CCB, pelo valor de R$ 91.752.586,30 (data-base set/2008); o segundo, do km 81 ao 196,9, objeto do Edital 114/2008-00, resultando no Contrato 00.00028/2009, celebrado com o Consórcio CCB/Encalso/Cbemi/Terrabrás, pelo valor de R$ 80.551.207,38 (ref. nov/2008).

3. As obras do primeiro segmento foram iniciadas, segundo a secretaria, em 6/10/2009, e as do segundo, em 16/2/2009.

4. Para cada um dos contratos de execução foi celebrado um contrato de supervisão (Contrato 12 00515/2009 – Empresa ECR Ltda., supervisora do primeiro segmento; e Contrato 12 00458/2009 – Empresa Maia Melo Engenharia Ltda., supervisora do segundo).

5. Quanto a obras de conservação, constam celebrados dois contratos: 12 00616/2009, para o trecho do km 0,0 ao 83,4, celebrado com a Construtora Centro Leste Ltda. (R$ 1.603.959,70); e 12 00279/2009, para o trecho do km 83,4 ao 196,9, a cargo da Construtora Visor Ltda. (R$ 10.267.238,82).

6. Os achados de auditoria constam do relatório de fiscalização que se encontra acostado às fls. 33/79, cujos trechos principais reproduzo a seguir, como parte deste relatório, com ajustes de forma considerados pertinentes:

"**3 - ACHADOS DE AUDITORIA**

3.1 - Sobrepreço decorrente de quantitativo inadequado.

3.1.1 - Tipificação do achado:

Classificação - grave com recomendação de continuidade

Justificativa de enquadramento (ou não) no conceito de irregularidade grave da LDO - Os sobrepreços identificados nos Contratos 00 00028/2009 e 00 00520/2009, não são materialmente relevantes, pois correspondem a 6,8% e 3,9% do valor respectivamente contratado, razão pela qual, apesar da potencialidade de ocasionar prejuízos ao erário e de configurar grave desvio ao princípio da economicidade, pelo teor do art. 94, [§ 1º], IV, da LDO 2010, não se recomenda a paralisação das obras. Com relação a irregularidade do Contrato 12 00279/2009, apesar de ser materialmente relevante e poder ensejar a sua nulidade, não tem a potencialidade de causar dano ao erário, tendo em vista que, até o momento, os serviços medidos são compatíveis à demanda existente. Desse modo, como não se preenchem os requisitos previstos no art. 94, [§ 1º], IV, da LDO 2010, não se recomenda a paralisação dos serviços.

3.1.2 - Situação encontrada:

A análise dos projetos das obras de restauração da rodovia BR-452/GO, Contrato 00 00520/2009 e Contrato 00 00028/2009, revelou a presença de quantitativos inadequados de DMT (Distância Média de Transporte) em alguns serviços das respectivas planilhas orçamentárias. No caso do Contrato 00 00028/2009, constatou-se também alguns coeficientes de consumo de materiais, utilizados nas composições de preço unitário, incompatíveis com os definidos em projeto. Tais fatos resultaram em sobrepreço nos dois contratos firmados, conforme demonstrado nos itens 'a' e 'b' a seguir. No caso dos serviços de conservação, a análise do projeto do Contrato 12 00279/2009 revelou a presença de quantitativos superestimados de serviços de recuperação do pavimento (recomposição, tapa buraco, remendo profundo e correção de defeitos), os quais resultaram em um sobrepreço de R$ 6.230.851,16 neste contrato, conforme demonstrado no item 'c' abaixo.

a) Sobrepreço de R$ 6.208.052,47 no Contrato 00 00520/2009 (Restauração do km 0,0 ao 81,0)

A utilização de DMTs superestimadas para transporte de material usinado, da usina de solos até a pista, e para transporte de material betuminoso, resultou em um sobrepreço total de R$ 6.208.052,47 no Contrato 00 00520/2009, conforme demonstrado a seguir.

a.1) Sobrepreço de R$ 3.594.933,64 no serviço 'Base estabilizada granulometricamente c/ mistura solo-brita 50% em peso'

Para o serviço 'Base estabilizada granulometricamente c/mistura solo-brita 50% em peso' foi calculada uma DMT, da usina de solo até a pista, conforme projeto, de 18,54 km. Ocorre que na composição de preço unitário deste serviço, apresentada no próprio projeto, foi utilizada uma DMT de 43,75 km, resultando em um preço de referência de R$ 103,88 (ref. set/2008), enquanto a utilização da DMT correta, de 18,54 km, resultaria em um preço de referência de R$ 78,95 (ref. set/2008).

Para a execução deste serviço, o consórcio vencedor da licitação apresentou o mesmo preço unitário do projeto (R$ 103,88). Nota-se que a composição de preço unitário apresentada pelo contratado considera a DMT correta de 18,54 km, contudo utiliza uma DMT para cascalho (35,93 km), das jazidas até a usina, superior a calculada no projeto (24,36 km), bem como um coeficiente de consumo de cascalho (1,5400 t/m³) superior ao de projeto (1,0201 t/m³).

Questionado por meio do Ofício de Requisição 002-221/2010 acerca desta irregularidade, o Dnit informou tratar-se de aparente erro, que será corrigido no âmbito do processo de reformulação pelo qual estaria passando o projeto. Contudo, até o final desta fiscalização, a autarquia não apresentou as providências tomadas para regularizar a situação.

O valor total contratado para este serviço soma R$ 14.979.861,54. Com a utilização do preço unitário de referência (R$ 78,95), obtido por meio da DMT correta (18,54 km), o valor total de referência deste serviço, para os quantitativos do contrato (144.203,52 m³), alcança R$ 11.384.867,90. Desse modo, a diferença entre o valor contratado e o de referência, de R$ 3.594.993,64, corresponde ao sobrepreço identificado no contrato decorrente da adoção de DMT indevida.

a.2) Sobrepreço total de R$ 2.613.118,83 nos serviços de transporte de material betuminoso (CAP-20, CAP-20 c/polímero, CM-30 e RR-2C)

No volume IV do projeto da obra foram apresentadas informações divergentes acerca da procedência do asfalto diluído CM-30 e da emulsão RR-2C que seriam utilizados na execução dos serviços. Quanto ao asfalto diluído CM-30, na planilha orçamentária consta que ele viria de Aparecida de Goiânia/GO (DMT = 294,40 km), enquanto que no quadro resumo das distâncias de transporte e na composição de custo unitário do serviço de transporte, consta que ele viria de Betim/MG (DMT = 825,87 km). Quanto à emulsão RR-2C, na planilha orçamentária e no quadro resumo das distâncias de transporte, consta que ela viria de Aparecida de Goiânia/GO, contudo, na composição de custo unitário do serviço de transporte utilizou-se uma DMT relativa à cidade de Betim/MG. Em resumo, apesar das informações divergentes existentes no projeto, o cálculo do custo de transporte tanto do CM-30, quanto do RR-2C, considerou uma DMT de 825,87 km, como se provenientes fossem da cidade de Betim/MG.

Para os demais materiais betuminosos, CAP-20 e CAP-20 modificado com polímero, foi definido em projeto que seriam provenientes de Betim/MG (DMT = 825,87 km) e de Ribeirão Preto/SP (DMT = 564,87 km), respectivamente.

Desse modo, os preços de referência para o transporte de material betuminoso, apresentados na planilha orçamentária da obra, foram calculados com DMTs relativas às seguintes procedências: Betim/MG (DMT=825,87 km) para CAP-20, RR-2C e CM-30; e Ribeirão Preto/SP (DMT = 564,87 km) para CAP-20 modificado com polímero. Ocorre, contudo, que Aparecida de Goiânia/GO é um centro distribuidor de material betuminoso e situa-se a uma DMT de 294,40 km da obra, bastante inferior às DMTs de Ribeirão Preto/SP e Betim/MG, razão pela qual aquela cidade deveria ter sido adotada como referência para o cálculo do custo de transporte desse material.

Para fins de cálculo do sobrepreço nos serviços de transporte de material betuminoso, decorrente da aplicação de quantitativos superestimados de DMT no cálculo de seu preço unitário, temos que, conforme demonstrado na Tabela 1, o serviço de transporte de material betuminoso foi contratado pelo valor total de R$ 4.781.733,79, enquanto que, com a utilização da DMT correta de 294,40 km, relativa à cidade de Aparecida de Goiânia/GO, o valor total de referência para estes serviços seria de R$ 2.168.614,96. Logo, a diferença de R$ 2.613.118,83, entre o valor contratado e o valor de referência, representa o sobrepreço identificado no Contrato 00 00520/2009, em decorrência da utilização de DMTs superestimadas para os serviços de transporte de material betuminoso.

b) Sobrepreço de R$ 3.407.863,96 no Contrato 00 00028/2009 (Restauração do km 81,0 ao 196,9)

Foram constatados quantitativos inadequados nas composições de preço unitário, apresentadas no projeto, dos serviços ‘Reciclagem da base com material fresado, cascalho, areia e cimento’ e ‘Base

cascalho, areia e cimento com mistura em usina', que resultaram em um sobrepreço total de R$ 3.407.863,96 no Contrato 00 00028/2009.

b.1) Sobrepreço de R$ 1.810.433.85 no serviço 'Reciclagem da base com material fresado, cascalho, areia e cimento'

A composição de preço unitário de projeto para o serviço de reciclagem da base, apresentou uma DMT de 43,34 km, das usinas de solo até a pista. A partir da verificação da memória de cálculo desta DMT, apresentada no projeto, constatou-se que algumas distâncias adotadas para transporte do material, da usina de solos até cada segmento da pista, foram superestimadas. Substituindo-se a distâncias superestimadas pelas distâncias corretas, o cálculo da DMT real deste serviço resulta em 17,15 km.

O projeto definiu um quantitativo de 252.853,89 m³ para o serviço de reciclagem da base. Com a utilização da DMT superestimada de 43,34 km, seu preço unitário de referência foi calculado em R$ 84,49 (ref. nov/2007), resultando em um preço total orçado de R$ 21.363.625,17. Conforme proposta do consórcio vencedor da licitação, o preço unitário para a execução deste serviço foi contratado por R$ 81,96 (ref. nov/2007), resultando em um valor total contratado de R$ 20.723.904,82. Estes valores correspondem a um desconto 2,99% em relação ao valor orçado.

Substituindo-se, na composição de preço unitário do projeto, a DMT superestimada de 43,34 km, pela DMT real de 17,15 km, o preço unitário de referência para o serviço de reciclagem da base passa a ser de R$ 77,11 (ref. nov/2007). Este valor representa o limite de preço para este serviço frente ao mercado, contudo, para efeito de cálculo de sobrepreço no contrato, este preço unitário deve ser reduzido em 2,99%, percentual de desconto oferecido para este serviço pelo consórcio vencedor da licitação. Desse modo, o preço unitário de referência para o serviço de reciclagem de base, com desconto, é de R$ 74,80 (ref. nov/2007), resultando em um valor total de referência de R$ 18.913.470,97. A diferença de R$ 1.810.433.85, entre o valor total contratado (R$ 20.723.904,82) e o valor total de referência, com desconto, representa o sobrepreço no serviço 'Reciclagem da base com material fresado, cascalho, areia e cimento', decorrente da utilização de quantitativo inadequado para a DMT do material usinado, da usina de solos até a pista.

b.2) Sobrepreço de R$ 1.597.430,11 no serviço 'Base cascalho, areia e cimento com mistura em usina'

Para este serviço, foi apresentada no projeto uma DMT de 42,62 km. Tal como constatado para o serviço de reciclagem da base, no cálculo desta DMT também foram utilizadas distâncias superestimadas de transporte do material, da usina de solo até cada segmento da pista. Substituindo-se a distâncias superestimadas pelas distâncias corretas, o cálculo da DMT real deste serviço resulta em 17,76 km.

Além da DMT superestimada, foi detectada outra inconsistência na composição de preço unitário deste serviço. Para o cálculo do custo unitário de transporte do material usinado, foi utilizado um coeficiente de consumo (2,200 t./m³) superior ao definido na memória de cálculo do projeto (1,897 t./m³). Ainda, na composição de preço unitário auxiliar do serviço 'Usinagem de cascalho, areia e cimento (Base)', foi utilizado um quantitativo de material de jazida (1,1857 m³), para produção de 1,0 m³ de material usinado, superior ao definido em projeto (1,0315 m³). Nesta composição auxiliar, também foi utilizado um peso de material de jazida (2,13 t./m³) superior ao definido em projeto (1,65 t./m³).

O preço unitário apresentado no projeto para este serviço foi R$ 106,05 (ref. set/2008), enquanto que o preço proposto pelo consórcio vencedor da licitação foi R$ 104,52 (ref. set/2008). O preço ofertado pelo contratado corresponde a um desconto de 1,44% em relação ao valor orçado.

Procedendo-se a substituição da DMT superestimada (42,62 km) pela DMT correta (17,76 km), bem como a adequação dos coeficientes da composição de preço unitário aos parâmetros definidos em projeto, temos que o preço unitário de referência para o serviço 'Base cascalho, areia e cimento com mistura em usina' é de R$ 71,08 (ref. set/2008). Para fins de cálculo de sobrepreço no contrato, aplicando-se o mesmo desconto ofertado na licitação (1,44%), temos que o preço unitário de referência

para este serviço, com desconto, é de R$ 70,05 (ref. set/2008). Desse modo, para o quantitativo de 46.342,62 m³ definido em projeto, o valor total de referência para este serviço, com desconto, soma R$ 3.246.300,53. Logo, considerando que este serviço foi contratado pelo preço total de R$ 4.843.730,64, a diferença de R$ 1.597.430,11, entre o preço total de referência, com desconto, e o preço total contratado, representa o sobrepreço no serviço 'Base cascalho, areia e cimento com mistura em usina' decorrente da utilização de quantitativos inadequados para a DMT do material usinado, da usina de solos até a pista.

c) Sobrepreço de R$ 6.230.851,16 no Contrato 12 00279/2009 (Conservação do km 83,4 ao 196,9)

Por meio da análise dos serviços de conservação da BR-452/GO, trecho do km 83,4 ao 196,9, apresentados no Edital 249/2008-12, constatou-se a presença de quantitativos superestimados para os seguintes serviços relacionados a recuperação do pavimento: recomposição do revestimento c/mistura betuminosa; tapa buraco; remendo profundo c/demolição manual; remendo profundo c/demolição mecanizada; e correção de defeitos com mistura betuminosa.

Englobando este mesmo trecho da rodovia, por meio do Edital 114/2008-00, em abril de 2008, o Dnit licitou as obras de restauração da BR-452/GO, trecho do km 81,0 ao 196,9, que resultou no Contrato 00 00028/2009, cujos serviços foram iniciados em fevereiro de 2009. Os serviços de conservação, por sua vez, foram licitados em junho de 2008 e iniciados em junho de 2009, quatro meses após o início dos serviços de restauração. As obras de restauração compreendem uma recuperação total da rodovia, enquanto que o serviço de conservação envolve atividades mais simples como roçagem, capina, limpeza, tapa buraco, etc. Desse modo, como os serviços de conservação foram iniciados após as obras de restauração, quando do início dos serviços, boa parte do pavimento da rodovia já havia sido recuperado, eliminando parte da demanda por serviços de recuperação do pavimento naquele trecho.

Em outras palavras, no projeto da conserva havia a previsão de serviços de recuperação do pavimento em segmentos onde ele deveria estar, a priori, em perfeito estado de conservação, pois já estava previsto a execução das obras de restauração no mesmo trecho. De fato, atualmente, os serviços de restauração encontram-se em fase final de execução, restando um pequeno trecho por concluir, não subsistindo demanda por serviços de recuperação do pavimento, enquanto que ainda há previsão, no contrato dos serviços de conservação, de quantitativo relevante para execução destes serviços.

Conforme mostra a Tabela 2 em anexo, os serviços de recuperação do pavimento foram contratados pelo valor total de R$ 7.338.815,03, sendo executados até a 12ª medição, referente a março de 2010, um valor total de R$ 1.107.963,86. Logo, como não há mais demanda por serviços desta natureza, a diferença de R$ 6.230.851,16 (ref. nov/2007) entre o valor contratado e o valor medido, corresponde ao sobrepreço devido a quantitativos superestimados de serviços de recuperação do pavimento identificado no Contrato 12 00279/2009.

Dessa forma, o orçamento dos serviços licitados por meio do Edital 249/2008-12 (conserva) encontrava-se superestimado, pois não considerou a existência de execução prévia de serviços de restauração. Esse fato pode ter gerado consequências até na concorrência entre as empresas, pois o serviço de tapa buraco - item mais relevante da planilha orçamentária - a ser efetivamente realizado, é bem menor que o previsto em projeto, e o licitante - que porventura tivesse conhecimento dessa situação - poderia usar essa informação a seu favor. Evidente é o fato de que o preço a ser ofertado pelo licitante tem relação estreita com o quantitativo do serviço a ser executado. Portanto, o orçamento base do edital não deve ser tratado como mero instrumento formal e deve ser atualizado e condizente com o a realidade da rodovia, sob pena de se ter o objeto da licitação desfigurado.

[tabelas 1 e 2 constam do original à fl. 43 dos autos]

3.1.3 - Objetos nos quais o achado foi constatado:

(IG-C) - Contrato 00 00520/2009, 06/10/2009, Obras de duplicação/restauração na BR-452/GO, trecho Rio Verde/Itumbiara (km 0,0 ao 81,0), Consórcio Camter/Loctec/Ccb.

Estimativa do valor potencial de prejuízo ao erário: 6.208.052,47

(IG-C) - Contrato 00 00028/2009, 21/02/2009, Obras de restauração na BR-452/GO, trecho Rio Verde/Itumbiara (km 81,0 ao 196,9), Consórcio Ccb-Encalso-Cbemi-Terrabrás.

Estimativa do valor potencial de prejuízo ao erário: 3.407.863,96

(IG-C) - Contrato 12 00279/2009, 03/06/2009, Obras de conservação na BR 452, lote 2, Construtora Visor Ltda.

Estimativa do valor potencial de prejuízo ao erário: 6.230.851,16

3.1.4 - Causas da ocorrência do achado:

Falha na elaboração do orçamento.

3.1.5 - Critérios:

Lei 8666/1993, art. 6º, inciso IX; art. 6º, inciso X; art. 7º, § 4º

(...)

3.1.7 - Conclusão da equipe:

No que se refere ao Contrato 00 00520/2009, referente às obras de duplicação/restauração da BR-452/GO, trecho do km 0,0 ao 81,0, a inclusão de quantitativos inadequados de DMT, nas composições do serviço 'Base estabilizada granulometricamente c/mistura solo-brita 50% em peso' e dos serviços de transporte de material betuminoso (CAP-20, CAP-20 c/polímero, CM-30 e RR-2C), resultou em um orçamento superestimado de R$ 93.434.881,46 para obra, quando, com a utilização do quantitativo considerado correto, o orçamento de referência deveria ser de R$ 87.268.828,99. A diferença entre o preço contratado para execução deste serviço e o seu preço de referência, representa um sobrepreço de R$ 6.208.052,47 neste contrato. Tal situação indica possível repactuação do contrato. Contudo, face ao princípio do contraditório e da ampla defesa, faz-se necessário ouvir em audiência os engenheiros do Dnit responsáveis pela elaboração/coordenação do projeto, bem como daqueles responsáveis pela sua aprovação, e ainda, as oitivas do Dnit e do consórcio contratado.

Com relação ao Contrato 00 00028/2009, referente às obras de restauração BR-452/GO, trecho do km 81,0 ao 196,9, a utilização de DMTs superestimadas nas composições de preço unitários dos serviços 'Reciclagem da base com material fresado, cascalho, areia e cimento' e 'Base cascalho, areia e cimento com mistura em usina', resultou na contratação das obras com um sobrepreço total de R$ 3.407.863,96. No entanto, face ao princípio do contraditório e da ampla defesa, faz-se necessário ouvir em audiência o gestor responsável e as oitivas do Dnit e do consórcio contratado.

Finalmente, quanto ao Contrato 00 279/2009, a avaliação da demanda por serviços de recuperação do pavimento da rodovia BR-452/GO, trecho do km 83,4 ao 196,9, ao desconsiderar a obra de restauração programada e executada para o trecho, resultou na licitação e contratação de um quantitativo superestimado para estes serviços. Em face do exposto, faz-se necessário ouvir o responsável em audiência, para justificar a previsão superestimada de serviços, bem como adequar os quantitativos contratados à demanda existente. Além disso, cabe promover as oitivas do Dnit e da empresa contratada.

3.1.8 - Responsáveis:

Nome: Hugo Sternick - **CPF** 296.677.716-87 - **Cargo:** Coordenador-Geral de Desenvolvimento e Projetos do Dnit (de 17/10/2006 até 17/10/2006)

Conduta: Aprovar (Anexo 2, fl. 029) o projeto executivo das obras de restauração/duplicação da rodovia BR-452/GO, trecho do km 0,0 ao 81,0, com a presença de quantitativo superestimado para a distância média de transporte de material usinado, da usina de solos até a pista, na composição de preço unitário do serviço 'Base estabilizada granulometricamente c/mistura solo-brita 50% em peso', bem como com a presença de quantitativos superestimados para a distância média de transporte de materiais betuminosos (CAP-20, CAP-20 c/polímero, CM-30 e RR-2C).

(...)

Nome: Jose Olimpio Maia Neto - **CPF** 012.885.551-72 - **Cargo:** Supervisor da Unidade Local do Dnit em Anápolis/GO (de 21/08/2006 até 21/08/2006)

Nome: Hermes Alfonso dos Santos - **CPF** 323.270.056-04 - **Cargo:** Supervisor da Unidade Local do Dnit em Goiânia/GO (de 21/08/2006 até 21/08/2006)

Nome: José Mariano Neto - **CPF** 440.752.781-15 - **Cargo:** Supervisor da Unidade Local do Dnit em Morrinhos/GO (de 21/08/2006 até 21/08/2006)

Conduta: Aprovar (Anexo 2, fl. 030) o projeto executivo das obras de restauração da BR-452/GO com a presença de quantitativos superestimados de distância média de transporte nas composições de preço unitário dos serviços de 'reciclagem' e 'reconstrução de base'.

(...)

Nome: Riumar dos Santos - **CPF** 193.432.301-25 - **Cargo:** Superintendente Regional do Dnit GO/DF (de 11/04/2008 até 11/04/2008)

Conduta: Aprovar (Anexo 2, fl. 062) o orçamento dos serviços de conservação da BR-452/GO, trecho do km 83,4 ao 196,9, com a presença de quantitativos superestimados para os serviços de recuperação do pavimento, incompatíveis com a demanda existente no trecho, uma vez que havia a previsão - e de fato houve a execução - das obras de restauração do Contrato 00 00028/2009.

(...)

Nome: Cláudio Macedo Ferreira - **CPF** 565.436.701-34 - **Cargo:** Chefe da Unidade Local do Dnit em Morrinhos/GO (de 14/03/2008 até 14/03/2008)

Conduta: Elaborar o orçamento (Anexo 2, fl. 062) dos serviços de conservação da BR-452/GO, trecho do km 83,4 ao 196,9, com a presença de quantitativos superestimados para o serviço de recuperação do pavimento, incompatíveis com a demanda existente no trecho, uma vez que havia a previsão - e de fato houve a execução - das obras de restauração do Contrato 00 00028/2009.

(...)

Nome: Romerito Gonçalves Valadão - **CPF** 067.562.711-72 - **Cargo:** Projetista de pavimentação das obras de restauração da rodovia BR-452/GO (km 81,0 ao 196,9) (de 01/06/2004 até 01/06/2004)

Nome: Luiz Antônio Urani - **CPF** 100.434.541-00 - **Cargo:** Projetista de pavimentação das obras de restauração da rodovia BR-452/GO (km 81,0 ao 196,9) (de 01/06/2004 até 01/06/2004)

Nome: Riumar dos Santos - **CPF** 193.432.301-25 - **Cargo:** Coordenador do projeto de restauração da BR-452/GO (km 81,0 ao 196,9) (de 01/06/2004 até 01/06/2004)

Conduta: Elaborar/coordenar (Volume principal, fls. 025/028) o projeto executivo de pavimentação da obra de restauração da rodovia BR-452/GO, trecho do km 81,0 ao 196,9, indicando quantitativo superestimado para a distância de transporte de material usinado, das usinas de solo até a pista.

(...)

3.2 - Superfaturamento decorrente de quantitativo inadequado.

3.2.1 - Tipificação do achado:

Classificação - grave com recomendação de continuidade

Justificativa de enquadramento (ou não) no conceito de irregularidade grave da LDO - O superfaturamento identificado no Contrato 00 00028/2009 tem potencialidade de ocasionar prejuízos ao erário, configura grave desvio ao princípio da economicidade, mas pode ser considerado materialmente irrelevante, pois corresponde a 5,7% do valor contratado, razão pela qual não preenche os requisitos previstos no art. 94, IV, da LDO 2010 que recomendariam a sua paralisação.

3.2.2 - Situação encontrada:

O projeto da obra de restauração da BR-452/GO, trecho do km 81,0 ao 196,9, definiu duas soluções para a restauração do pavimento existente. Para 20,8 km da rodovia, foi proposta a reconstrução da base, removendo a base existente e substituindo-a por uma nova base de solo, areia e cimento, com mistura processada em usina de solos. Para uma extensão de 94,3 km da rodovia, foi proposta a reciclagem da base existente, com a adição de uma mistura de solo, areia e cimento, também previamente processada em usina de solos.

Por ocasião de vistoria à obra, constatou-se que o serviço de reciclagem da base não estava sendo realizado conforme as especificações de projeto. O material de jazida (solo), a areia e o cimento, estavam sendo depositados sobre o pavimento sem a prévia mistura em usina de solos. Em vez de

processar previamente a mistura em usina, esta se processava, por meio da recicladora, na própria pista, conforme mostram as fotos 01 e 03 do anexo fotográfico deste relatório.

Questionado por meio do Ofício de Requisição 002-221/2010, o Dnit informou que tal alteração do procedimento executivo foi analisada pelo órgão, encaminhando cópia do Processo 50612.000761/2009-88 relativo ao assunto. Neste, consta uma análise técnica reconhecendo a qualidade do serviço realizado por meio do novo procedimento. Consta também uma análise dos custos da solução adotada, onde se afirma ser esta mais onerosa, para o contratado, do que a solução de projeto. Ao considerar que a proposta de alteração do procedimento partiu do contratado, que este arcaria com o suposto ônus da alteração e que não haveria comprometimento à qualidade do serviço executado, o Dnit aprovou a alteração, porém não a formalizou por meio de termo aditivo ao contrato.

Além da alteração do procedimento executivo, constatou-se, na execução dos serviços de reciclagem e de reconstrução da base, a utilização de duas jazidas de solo não previstas em projeto (J-A e J-B), bem como a utilização de apenas duas das cinco jazidas previstas (J-02 e J-05). A partir do volume de material extraído em cada jazida, das distâncias de transporte entre as jazidas e os respectivos trechos da rodovia onde os materiais foram aplicados, conforme informação prestada pelo Dnit, calculou-se uma DMT (Distância Média de Transporte) efetiva de 16,92 km para a execução dos serviços de reciclagem, e de 14,26 km para execução dos serviços de reconstrução, bastante inferiores às DMTs utilizadas nas respectivas composições de preço unitário (43,34 km para os serviços de reciclagem e 42,62 km para os serviços de reconstrução).

Desse modo, procedendo-se a análise dos custos dos novos procedimentos executivos adotados, considerando-se inclusive a DMT efetivamente utilizada, constatou-se um superfaturamento total de R$ 4.625.250,48 devido a quantitativos inadequados, conforme demonstrado a seguir.

a) Superfaturamento de R$ 2.476.089,66 no serviço ‘Reciclagem da base com material fresado, cascalho, areia e cimento’

No orçamento da obra, considerando uma DMT de 43,34 km, foi apresentada uma composição de preço unitário para este serviço no valor de R$ 84,49 (ref. nov/2007). Como não há no Sicro uma composição de preço unitário para o serviço de reciclagem de base com adição de areia e cimento, o projeto apresentou uma composição própria. Adaptando-se essa composição por meio da exclusão do serviço de usinagem de solo, areia e cimento, constatou-se que o custo unitário da solução adotada (mistura na pista) é de R$ 75,84 (ref. nov/2007), inferior, portanto, ao da solução de projeto. Contudo, considerando a DMT efetiva de 16,92 km, o preço unitário de referência para este serviço seria de R$ 71,58 (ref. nov/2007).

Como o consórcio contratado ofereceu um preço de R$ 81,96 para a execução deste serviço (desconto de 2,99% em relação ao valor do orçamento de referência), para efeitos de cálculo de superfaturamento, aplicando-se o mesmo desconto oferecido pelo contratado, temos que o preço de referência para o serviço executado, com desconto, é de R$ 69,44 (ref. nov/2007). Até a 14ª medição (abril/2010), foi medido um quantitativo de 197.770,74 m³ pelo preço unitário de R$ 81,96 (ref. nov/2007), resultando em um valor total medido, e pago ao contratado, de R$ 16.209.289,85. Considerando o preço unitário de referência, com desconto, de R$ 69,44 (ref. nov/2007) e o quantitativo medido, temos que o valor total de referência para os serviços efetivamente executados pelo contratado é, na verdade, de R$ 13.733.200,19. Logo, a diferença de R$ 2.476.089,66, entre o valor pago ao contratado e o valor devido pelos serviços efetivamente executados, representa o superfaturamento identificado no Contrato 028/2009-00, até sua 14ª medição, em decorrência da utilização, para remuneração dos serviços de reciclagem, de uma composição inadequada e de uma DMT superior (43,34 km) a de fato executada (16,92 km).

b) Superfaturamento de R$ 2.149.160,82 no serviço ‘Base cascalho, areia e cimento com mistura em usina’

O orçamento do projeto apresentou o preço unitário de R$ 106,05 (ref. nov/2007) para execução deste serviço. O contratado ofereceu, por sua vez, um preço unitário de R$ 104,52 (ref. nov/2007), o que representa um desconto de 1,44% em relação ao valor orçado. Como também não há no Sicro uma

composição de preço unitário para este serviço, foi apresentada uma composição própria no projeto. Adaptando-se essa composição por meio da exclusão do serviço de usinagem de solo, areia e cimento, bem como se ajustando os coeficientes da composição aos parâmetros de projeto (conforme explicado no item 3.1.2.b.2 deste relatório), constata-se que o preço de referência para a execução dos serviços de base com mistura na pista, para a mesma DMT de projeto (42,62 km), é de R$ 85,42 (ref. nov/2007). Utilizando-se, contudo, a DMT efetivamente executada de 14,26 km, temos que o preço unitário de referência para a execução deste serviço, com mistura na pista, é de R$ 58,99 (ref. nov/2007).

Para efeitos de cálculo de superfaturamento, aplicando-se o mesmo desconto de 1,44% oferecido pelo contratado, sobre o preço de referência encontrado, temos que o preço de referência, com desconto, é de R$ 58,14 (ref. nov/2007).

Desse modo, como até a 14ª medição (março/2010) do contrato foi medido um quantitativo de 46.338,09 m³, pelo valor total de R$ 4.843.257,63, temos que, a partir do preço unitário de referência dos serviços para a DMT efetivamente executada, deveria ter sido pago ao contratado a quantia de R$ 2.694.096,81. Logo, a diferença de R$ 2.149.160,82, entre o valor pago ao contratado e o valor que deveria ter sido pago, representa o superfaturamento identificado no Contrato 00 00028/2009, até a sua 14ª medição, em decorrência da utilização de quantitativos inadequados para a remuneração dos serviços de reconstrução da base.

3.2.3 - Objetos nos quais o achado foi constatado:

(IG-C) - Contrato 00 00028/2009, 21/02/2009, Obras de restauração na BR-452/GO, trecho Rio Verde/Itumbiara (km 81,0 ao 196,9), Consórcio Ccb-Encalso-Cbemi-Terrabrás.

Estimativa do valor potencial de prejuízo ao erário: 4.625.250,48

3.2.4 - Causas da ocorrência do achado:

Falha da fiscalização na aprovação das alterações.

3.2.5 - Critérios:

Lei 8.666/1993, art. 3º; art. 6º, inciso IX; art. 6º, inciso X; art. 7º, § 2º, inciso II; art. 7º, § 4º; art. 12; art. 65, § 3º; art. 65, inciso I, alínea b

(...)

3.2.7 - Conclusão da equipe:

Embora o Dnit alegue o contrário, a alteração do procedimento executivo dos serviços de reconstrução e de reciclagem da base, substituindo o processamento da mistura solo, areia e cimento em usina de solos, por mistura na pista, resulta em um preço unitário de referência menor que o de projeto. A utilização de duas novas jazidas resultou em DMTs inferiores às utilizadas para remuneração dos serviços de reciclagem e de reconstrução da base. A alteração do procedimento executivo e a DMT efetivamente praticada na execução dos serviços 'Reciclagem da base com material fresado, cascalho, areia e cimento' e 'Base cascalho, areia e cimento com mistura em usina', resultaram em um valor total pago no Contrato 00 00028/2009, até a sua 14ª medição, a título de superfaturamento, de R$ 4.689.248,87 a preços iniciais (ref. nov/2007). Os fatos constatados indicam possível repactuação do contrato. Contudo, face ao princípio do contraditório e da ampla defesa, faz-se necessário ouvir em audiência o fiscal da obra e o chefe do Setor de Manutenção e Restauração do Dnit GO/DF, responsáveis, respectivamente, pelo parecer favorável e pela aprovação da alteração, bem como as oitivas do Dnit e do consórcio contratado.

3.2.8 - Responsáveis:

Nome: Volnei Vieira de Freitas - **CPF** 185.543.691-49 - **Cargo:** Membro da Comissão de Medição e Avaliação do Contrato 00 00028/2009 (de 21/02/2009 até 31/03/2010)

Nome: Anderson Wanderley dos Santos - **CPF** 818.949.291-87 - **Cargo:** Fiscal e Membro da Comissão de Medição e Avaliação do Contrato 00 00028/2009 (de 21/02/2009 até 31/03/2010)

Conduta: Efetuar a medição do serviço de 'reciclagem de base' (Volume principal, fls. 29/31), executado com mistura na pista e com DMT efetiva de 16,94 km (até a 14ª medição), como se executado fosse com mistura em usina e com DMT de 43,34 km, bem como efetuar a medição do

serviço de ‘reconstrução de base’ (Volume principal, fl. 32), executado com mistura na pista e com DMT efetiva de 14,26 km (até a 14ª medição), como se executado fosse com mistura em usina e com DMT de 42,62 km.

(...)

3.3 - Liquidação irregular da despesa.

3.3.1 - Tipificação do achado:

Classificação - grave com recomendação de continuidade

Justificativa de enquadramento (ou não) no conceito de irregularidade grave da LDO - A liquidações irregulares da despesa identificadas nos Contratos 00 00028/2009 e 00 00520/2009, não são materialmente relevantes, pois correspondem a 0,4% e 0,2% dos valores respectivamente contratados, razão pela qual, apesar da potencialidade de ocasionar prejuízos ao erário e de configurar grave desvio ao princípio da economicidade, pelo teor do art. 94, IV, da LDO 2010, não se recomenda a paralisação das obras.

3.3.2 - Situação encontrada:

Por meio da análise das medições dos serviços relativos aos canteiros de obras dos dois contratos de restauração, constatou-se a liquidação irregular da despesa, em face do pagamento por serviços não executados, no valor de R$ 329.528,65, no âmbito do Contrato 00 00028/2009, e de R$ 215.064,92, no âmbito do Contrato 00 00520/2009, conforme a seguir demonstrado.

a) Liquidação irregular no valor de R$ 329.528,65 no âmbito do Contrato 00 00028/2009

Na visita aos locais onde foram instalados os canteiros de obras do Contrato 00 00028/2009 (trecho do km 81,0 ao 196,9), verificou-se que alguns serviços medidos, e pagos, não foram executados.

Na planilha onde foram detalhados os serviços que deveriam ser executados no canteiro, constam os itens ‘Sistema viário em revestimento primário’ e ‘Transporte de material de Jazida (DMT = 10 km)’. Esses dois itens se referem à construção de uma pista de acesso ao canteiro e ao transporte do material necessário à construção da mesma. Conforme observado *in loco*, os canteiros do Contrato 00 00028/2009 foram instalados à margem da rodovia, sem a necessidade de construção de tais pistas de acesso, ou seja, tais serviços, apesar de medidos, não foram de fato executados pelo contratado.

Conforme memória de cálculo apresentada na 6ª medição do contrato, o valor medido de forma irregular totalizou R$ 329.528,65, sendo R$ 133.642,99 relativo ao serviço ‘Sistema viário em revestimento primário’ e R$ 195.885,66 relativo ao serviço ‘Transporte de material de Jazida (DMT = 10 km)’ (ref. nov/2007).

b) Liquidação irregular no valor de R$ 215.064,92 no âmbito do Contrato 00 00520/2009

Por ocasião da visita as obras do Contrato 00 00520/2009, foi fornecido, pelo contratado, um croqui das instalações do canteiro de obras.

Comparando-se as áreas apresentadas no croqui com as áreas utilizadas nas medições, constatou-se a existência de quantitativos de áreas medidas superiores aos de fato executados (escritório, laboratórios, refeitório e outros).

A redução dos quantitativos medidos aos valores corretos, inclusive a exclusão de itens não executados, mostram que foram medidos serviços não executados pelo contratado no valor de R$ 215.064,92 (ref. set/2008).

3.3.3 - Objetos nos quais o achado foi constatado:

(IG-C) - Contrato 00 00520/2009, 06/10/2009, Obras de duplicação/restauração na BR-452/GO, trecho Rio Verde/Itumbiara (km 0,0 ao 81,0), Consórcio Camter/Loctec/Ccb.

Estimativa do valor potencial de prejuízo ao erário: 215.064,92

(IG-C) - Contrato 00 00028/2009, 21/02/2009, Obras de restauração na BR-452/GO, trecho Rio Verde/Itumbiara (km 81,0 ao 196,9), Consórcio Ccb-Encalso-Cbemi-Terrabrás.

Estimativa do valor potencial de prejuízo ao erário: 329.528,65

3.3.4 - Causas da ocorrência do achado:

Falha da fiscalização.

3.3.5 - Critérios:

Lei 4320/1964, art. 62; art. 63

(...)

3.3.7 - Conclusão da equipe:

A inclusão de serviços não executados nas medições relativas aos canteiros das obras dos dois contratos de restauração da BR-452/GO, resultou na liquidação irregular de despesa no valor de R$ 329.528,65, no âmbito do Contrato 00 00028/2009, e de R$ 215.064,92, no âmbito do Contrato 00 00520/2009. Tal situação sugere possível glosa ou compensação contratual do valor pago a maior. Contudo, face ao princípio do contraditório e da ampla defesa, faz-se necessário, preliminarmente, ouvir os fiscais responsáveis em audiência, bem como a oitiva do Dnit e dos consórcios contratados.

3.3.8 - Responsáveis:

Nome: Volnei Vieira de Freitas - **CPF** 185.543.691-49 - **Cargo:** Membro da Comissão de Medição e Avaliação do Contrato 00 00520/2009 (de 23/11/2009 até 15/02/2010)

Nome: Germano Dionísio da Silva - **CPF** 032.274.211-00 - **Cargo:** Engenheiro Residente, Fiscal e Membro da Comissão de Medição e Avaliação do Contrato 00 00520/2009 (de 23/11/2009 até 15/02/2010)

Conduta: Efetuar a medição (Anexo 2, fls. 104/106) de quantitativos de áreas do item canteiro de obras, superiores aos de fato executados pelo contratado.

(...)

Nome: Volnei Vieira de Freitas - **CPF** 185.543.691-49 - **Cargo:** Membro da Comissão de Medição e Avaliação do Contrato 00 00028/2009 (de 21/02/2009 até 31/03/2010)

Nome: Anderson Wanderley dos Santos - **CPF** 818.949.291-87 - **Cargo:** Fiscal e Membro da Comissão de Medição e Avaliação do Contrato 00 00028/2009 (de 21/02/2009 até 31/03/2010)

Conduta: Efetuar a medição dos serviços 'Sistema viário em revestimento primário' e 'Transporte de material de Jazida (DMT = 10 km)' (Anexo 2, fls. 102/103), relacionados ao canteiro de obras do Contrato 00 00028/2009, não executados pelo contratado.

(...)

3.4 - Descumprimento de cláusulas contratuais.

3.4.1 - Tipificação do achado:

Classificação - grave com recomendação de continuidade

Justificativa de enquadramento (ou não) no conceito de irregularidade grave da LDO - A irregularidade não é materialmente relevante, não preenchendo os requisitos previstos no art. 94, IV da LDO 2010, razão pela qual não se recomenda a paralisação dos serviços.

3.4.2 - Situação encontrada:

Por meio do Edital 091/2009-12, o Dnit licitou os serviços de supervisão das obras de restauração da rodovia BR-452/GO. Os serviços foram licitados na modalidade concorrência pública, tipo técnica e preço. O procedimento licitatório resultou na contratação das empresas ECR Ltda. (Contrato 12 00515/2009: trecho do km 0,0 ao 81,0) e Maia Melo Engenharia (Contrato 12 00458/2009: trecho do km 81,0 ao 196,9). Durante o certame, as empresas contratadas receberam pontos pela equipe técnica apresentada. Ocorre que, durante visita aos locais das obras de restauração da BR-452/GO, observou-se que os engenheiros relacionados nas propostas, das duas empresas contratadas, não estavam participando dos serviços prestados pelas supervisoras. Além disso, os engenheiros da supervisora presentes na obra não obtiveram autorização expressa do Dnit para substituírem os profissionais listados originalmente na proposta.

Tal fato contraria disposições do edital. O item 24.3 do Edital 091/2009-12 exige: 'A cada processo de medição deverá ser anexada declaração individual firmada por cada membro da equipe técnica da Contratada afirmando, formalmente e sob as penalidades cabíveis, ter participado da execução dos serviços referentes ao período que está sendo medido. Estes técnicos deverão ser os mesmos que foram pontuados no julgamento da proposta técnica da Contratada durante o processo

licitatório, ou outros que, com autorização expressa do Dnit, os tenham substituído na forma deste Edital.'

A ausência dos referidos profissionais não apenas acarreta irregularidade na execução do contrato. A inclusão dos engenheiros listados na proposta técnica das contratadas foi determinante para estas vencerem o certame, pois a não inclusão destes alteraria a ordem de classificação das empresas concorrentes no julgamento da Concorrência 091/2009-12.

Questionado sobre a ausência/substituição dos engenheiros qualificados na proposta, o auditado argumentou: 'Foi solicitado à empresa currículo e atestados dos profissionais apresentados, para que seja avaliada a substituição daqueles apontados na proposta comercial/técnica'.

Há que se considerar o disposto no item 29.9 do edital: 'Possíveis alterações na composição ou quantidade da equipe alocada para execução dos serviços serão possíveis mediante prévia solicitação pela contratada e aprovação formal da Diretoria setorial competente, ou ainda, quando solicitado pela própria Diretoria em função de ineficiência ou necessidade da execução dos trabalhos. Somente será possível a substituição de integrantes da equipe técnica por outros que, na forma deste Edital, tenham o seu currículo analisado e alcancem pontuação igual ou superior aos substituídos.'

Dessa maneira, a solicitação para alteração na composição da equipe supervisora deve ser prévia e não *a posteriori*. A autorização por parte do Dnit não é mera formalidade, pois a qualidade da supervisão e, consequentemente, da execução da obra, está relacionada a experiência dos profissionais alocados para a execução dos serviços. Caso não seja assim entendido, a licitação do tipo técnica e preço serviria exclusivamente para restringir a competitividade da licitação.

3.4.3 - Objetos nos quais o achado foi constatado:

(IG-C) - Contrato 12 00458/2009, 21/09/2009, Serviços de supervisão em obras de restauração na BR 452, lote 2, Maia Melo Engenharia Ltda.

(IG-C) - Contrato 12 00515/2009, 06/10/2009, Serviços de supervisão em obras de restauração na BR 452, lote 1, Ecr Ltda. Sociedade Civil de Engenharia e Consultoria.

3.4.4 - Causas da ocorrência do achado:

Deficiências de controles

3.4.5 - Critérios:

Lei 8666/1993, art. 54

(...)

3.4.7 - Conclusão da equipe:

A ausência dos profissionais indicados nas propostas das contratadas contraria os itens 24.3 e 29.9 do Edital 091/2009-12. A substituição dos engenheiros pontuados no procedimento licitatório, sem a prévia autorização da autarquia, além de contrariar cláusulas do edital e dos contratos, compromete a qualidade dos serviços de supervisão contratados. Diante da situação encontrada, e em face ao princípio do contraditório e da ampla defesa, faz-se necessária a audiência dos responsáveis, a fim de justificarem o descumprimento das citadas cláusulas editalícias. Além disso, cabe determinar à Superintendência Regional de Goiás e Distrito Federal que faça cumprir os termos supracitados do Edital 091/2009-12.

3.4.8 - Responsáveis:

Nome: Anderson Wanderley dos Santos - **CPF** 818.949.291-87 - **Cargo:** Fiscal do Contrato 12 00458/2009 (de 18/09/2009 até 31/03/2010)

Conduta: Permitir a condução dos trabalhos desenvolvidos pela empresa Maia Melo Engenharia Ltda., supervisora das obras de restauração da BR-452/GO, trecho do km 81,0 ao 196,9, no âmbito do Contrato 12 00458/2009, com profissionais diferentes dos listados em sua proposta técnica, contrariando o disposto no itens 24.3 e 29.9 do Edital 091/2009-12.

(...)

Nome: Germano Dionísio da Silva - **CPF** 032.274.211-00 - **Cargo:** Chefe da Unidade Local do Dnit em Rio Verde/GO (de 06/10/2009 até 31/03/2010)

Conduta: Responsável pela fiscalização do Contrato 12 00515/2009, permitiu a condução dos trabalhos desenvolvidos pela empresa ECR Ltda., supervisora das obras de duplicação/restauração da BR-452/GO, trecho do km 0,0 ao 81,0, com profissionais diferentes dos listados em sua proposta técnica, contrariando o disposto nos itens 24.3 e 29.9 do Edital 091/2009-12.

(...)

4 - ESCLARECIMENTOS ADICIONAIS

Durante visita as obras de restauração da rodovia, executadas no âmbito do Contrato 00 00028/2009 (km 81,0 ao 196,9), observou-se, em boa parte do trecho concluído, que o revestimento asfáltico apresenta sinais de exsudação, sendo identificados alguns pontos críticos, como nos quilômetros 156 e 177 (fotos 7 e 8 anexas). Tal fato foi discutido, durante a visita, com os engenheiros fiscal do contrato e da empresa supervisora. Foi argumentado por eles que o aspecto 'brilhoso' do revestimento não seria, propriamente, um defeito, mas sim uma característica decorrente da adição de polímero no CBUQ. Por outro lado, ambos reconheceram a ocorrência de exsudação em alguns pontos, sendo informado que tais defeitos já estariam sendo corrigidos pelo consórcio contratado. Considerando que a obra encontra-se em andamento e que, aparentemente, a fiscalização está exigindo do contratado a correção do problema, optou-se por não incluir este fato como um achado neste relatório. Contudo, importa registrar tal fato para que, em uma possível próxima fiscalização em 2011, quando se espera que a obra já esteja concluída, seja avaliado se os defeitos identificados foram de fato corrigidos, bem como se o aspecto 'brilhoso' do revestimento não caracterizava, de fato, uma situação de 'pré-exsudação'.?

Com relação as obras do Contrato 00 00520/2009 (km 0,0 ao 81,0), foi informado pelo Dnit, em resposta ao Ofício de Requisição 02-221/2010, que apenas a jazida J-2, das sete jazidas definidas em projeto, seria utilizada na execução da obra, uma vez que as demais ou encontrar-se-iam exauridas, ou os respectivos proprietários não permitiriam sua exploração. Complementando a informação, o Dnit encaminhou um arquivo eletrônico contendo uma proposta de revisão do projeto feita pelo consórcio contratado, na qual, prevê-se a utilização de três novas jazidas: J1-B, próxima a jazida definida em projeto J-1; J-8, estaca 3245, a 10,0 km do lado esquerdo; e J-9, estaca 1962, a 33,3 km do lado direito. A proposta prevê também a necessidade de alteração da solução de projeto, uma vez que, mesmo com exploração das três novas jazidas, não haveria material suficiente para executar a solução prevista ou, para executá-la, parte do material deveria ser obtido a uma distância elevada que oneraria o contrato. Em visita ao local das jazidas J-6 e J-7 indicado em projeto (estaca 1590, a 4,7 km e 5,5 km do lado esquerdo), cujos proprietários, segundo o Dnit, não permitiriam a exploração, constatou-se a existência de uma jazida, um pouco mais próxima que ambas (estaca 1590, a 3,2 km do lado esquerdo), não avaliada como possível fonte de material na proposta do consórcio contratado. Considerando que tal alteração de projeto não havia sido formalizada e ainda estava em fase de análise pelo Dnit, optou-se por não incluir o fato constatado como um achado desta fiscalização. Contudo, mostra-se oportuno registrar o observado para que, em uma possível próxima fiscalização em 2011, sirva de subsídio para se avaliar a solução a ser adotada pelo Dnit para a resolução do problema das jazidas definidas em projeto.

(...)

6 - ENCAMINHAMENTO

Proposta da equipe

Ante todo o exposto, somos pelo encaminhamento dos autos ao Gabinete do Exmº Sr. Ministro-Relator Augusto Sherman, com a (s) seguinte (s) proposta (s):

Responsável: Anderson Wanderley dos Santos

Audiência de Responsável:

Promover, com fundamento no art. 43, inciso II, da Lei 8.443/92, c/c art. 250, inciso IV, do Regimento Interno do TCU, a audiência do Sr. Anderson Wanderley dos Santos (CPF 818.949.291-87), para que:

a) na qualidade de Fiscal e Membro da Comissão de Medição e Avaliação do Contrato 00 00028/2009, firmado entre o Departamento Nacional de Infraestrutura e Transportes - Dnit e o consórcio CCB/Encalso/Cbemi/Terrabrás, no prazo de quinze dias, apresente razões de justificativa para:

a.1) o indício de superfaturamento no valor de R$ 4.625.250,48 (ref. nov/2007), identificado na execução do contrato (até a 14ª medição, referente a março de 2010), em decorrência da utilização de composições de preço unitário incompatíveis com a alteração do procedimento executivo dos serviços de reciclagem e de reconstrução de base (de mistura em usina de solos para mistura na pista), e da utilização, para a remuneração dos mesmos, de DMTs superiores as de fato praticadas; (3.2 - Superfaturamento decorrente de quantitativo inadequado)

a.2) a liquidação irregular da despesa no valor de R$ 329.528,65 (ref. nov/2007), em face da medição de serviços não executados pelo contratado; (3.3 - Liquidação irregular da despesa)

b) na qualidade de responsável pela fiscalização do Contrato 12 00458/2009, firmado entre o Dnit e a empresa Maia Melo Engenharia Ltda., no prazo de quinze dias, apresente razões de justificativa para o fato de ter permitido a ausência - na condução dos serviços da supervisora, em descumprimento a cláusulas do edital/contrato - dos engenheiros listados na proposta técnica da contratada. (3.4 - Descumprimento de cláusulas contratuais)

Responsável: Volnei Vieira de Freitas

Audiência de Responsável:

Promover, com fundamento no art. 43, inciso II, da Lei 8.443/92 e no art. 250, inciso IV, do Regimento Interno do TCU, a audiência do Sr. Volnei Vieira de Freitas (CPF 185.543.691-49), para que:

a) na qualidade de Membro da Comissão de Medição e Avaliação do Contrato 00 00028/2009, firmado entre o Departamento Nacional de Infraestrutura e Transportes - Dnit e o consórcio CCB/Encalso/Cbemi/Terrabrás, no prazo de quinze dias, apresente razões de justificativa para:

a.1) o indício de superfaturamento no valor de R$ 4.625.250,48 (ref. nov/2007), identificado na execução do contrato (até a 14ª medição, referente a março de 2010), em decorrência da utilização de composições de preço unitário incompatíveis com a alteração do procedimento executivo dos serviços de reciclagem e de reconstrução de base (de mistura em usina de solos para mistura na pista), e da utilização, para a remuneração dos mesmos, de DMTs superiores às de fato praticadas; (3.2 - Superfaturamento decorrente de quantitativo inadequado)

a.2) a liquidação irregular da despesa no valor de R$ 329.528,65 (ref. nov/2007), em face da medição de serviços não executados pelo contratado; (3.3 - Liquidação irregular da despesa)

b) na qualidade de Membro da Comissão de Medição e Avaliação do Contrato 00 00520/2009, firmado entre o Dnit e o consórcio Camter/Loctec/CCB, no prazo de quinze dias, apresente razões de justificativa para a liquidação irregular da despesa no valor de R$ 215.064,62 (ref. set/2008), em face da medição de serviços não executados pelo contratado. (3.3 - Liquidação irregular da despesa)

Responsável: Cláudio Macedo Ferreira

Audiência de Responsável:

Promover, com fundamento no art. 43, inciso II, da Lei 8.443/92, c/c art. 250, inciso IV, do Regimento Interno do TCU, a audiência do Sr. Cláudio Macedo Ferreira (CPF 565.436.701-34), Analista em Infraestrutura de Transportes do Dnit, responsável pela elaboração do projeto básico do Contrato 12 00279/2009, firmado entre o Dnit e a Construtora Visor Ltda., para que, no prazo de quinze dias, apresente razões de justificativa para o indício de sobrepreço de R$ 6.230.851,16 (ref. nov/2007), decorrente da presença, na planilha orçamentária da obra, de quantitativos superestimados para os serviços de recuperação do pavimento. (3.1 - Sobrepreço decorrente de quantitativo inadequado)

Responsável: Germano Dionísio da Silva

Audiência de Responsável:

Promover, com fundamento no art. 43, inciso II, da Lei 8.443/92, c/c art. 250, inciso IV, do Regimento Interno do TCU, a audiência do Sr. Germano Dionisio da Silva (CPF 032.274.211-00), para que:

a) na qualidade de Fiscal e Membro da Comissão de Medição e Avaliação do Contrato 00 00520/2009, firmado entre o Dnit e o consórcio Camter/Loctec/CCB, no prazo de quinze dias, apresente razões de justificativa para a liquidação irregular da despesa no valor de R$ 215.064,62 (ref. set/2008), em face da medição de serviços não executados pelo contratado; (3.3 - Liquidação irregular da despesa)

b) na qualidade de responsável pela fiscalização do Contrato 12 00515/2009, firmado entre o Dnit e a empresa ECR Ltda., no prazo de quinze dias, apresente razões de justificativa para o fato de ter permitido a ausência - na condução dos serviços da supervisora, em descumprimento a cláusulas do edital/contrato - dos engenheiros listados na proposta técnica da contratada. (3.4 - Descumprimento de cláusulas contratuais)

Responsáveis: Hermes Alfonso dos Santos, Jose Olimpio Maia Neto, José Mariano Neto

Audiência de Responsável:

Promover, com fundamento no art. 43, inciso II, da Lei 8.443/92 e no art. 250, inciso IV, do Regimento Interno do TCU, a audiência dos Srs. Hermes Alfonso dos Santos (CPF 323.270.056-04), José Olímpio Maia Neto (CPF 012.885.551-72) e José Mariano Neto (CPF 440.752.781-15), responsáveis pela aprovação do projeto executivo do Contrato 00 00028/2009, firmado entre o Departamento Nacional de Infraestrutura e Transportes - Dnit e o consórcio CCB/Encalso/CBEMI/Terrabrás, para que, no prazo de quinze dias, apresentem razões de justificativa para o indício de sobrepreço no valor de R$ 3.407.863,96 (ref. nov/2007), identificado na planilha orçamentária do contrato, em decorrência da utilização, nas composições de preço unitário dos serviços de reciclagem e de reconstrução de base, de DMTs superiores às obtidas a partir das jazidas de projeto. (3.1 - Sobrepreço decorrente de quantitativo inadequado)

Responsável: Hugo Sternick

Audiência de Responsável:

Promover, com fundamento no art. 43, inciso II, da Lei 8.443/92 e no art. 250, inciso IV, do Regimento Interno do TCU, a audiência do Sr. Hugo Sternick (CPF 296.677.716-87), responsável pela aprovação do projeto executivo do Contrato 00 00520/2009, firmado entre o Departamento Nacional de Infraestrutura e Transportes - Dnit e o consórcio Camter/Loctec/CCB, para que, no prazo de quinze dias, apresente razões de justificativa para o indício de sobrepreço no valor de R$ 3.594.993,64 (ref. nov/2007), identificado na planilha orçamentária do contrato, em decorrência da utilização, na composição de preço unitário do serviço ‘Base estabilizada granulometricamente c/mistura solo-brita 50% em peso’, de DMT superior à calculada em projeto. (3.1 - Sobrepreço decorrente de quantitativo inadequado)

Responsáveis: Luiz Antônio Urani, Riumar dos Santos, Romerito Gonçalves Valadão

Audiência de Responsável:

Promover, com fundamento no art. 43, inciso II, da Lei 8.443/92 e no art. 250, inciso IV, do Regimento Interno do TCU, a audiência dos Srs. Riumar dos Santos (CPF 193.432.301-25), Luiz Antônio Urani (CPF 100.434.541-00) e Romerito Gonçalves Valadão (CPF 067.562.711-72), responsáveis técnicos pelo projeto de pavimentação da obra do Contrato 00 00028/2009, firmado entre o Departamento Nacional de Infraestrutura e Transportes - Dnit e o consórcio CCB/Encalso/CBEMI/Terrabrás, para que, no prazo de quinze dias, apresentem razões de justificativa para o indício de sobrepreço no valor de R$ 3.407.863,96 (ref. nov/2007), identificado na planilha orçamentária do contrato, em decorrência da utilização, nas composições de preço unitário dos serviços de reciclagem e de reconstrução de base, de DMTs superiores às obtidas a partir das jazidas de projeto. (3.1 - Sobrepreço decorrente de quantitativo inadequado)

Responsável: Riumar dos Santos

Audiência de Responsável:

Promover, com fundamento no art. 43, inciso II, da Lei 8.443/92, c/c art. 250, inciso IV, do Regimento Interno do TCU, a audiência do Sr. Riumar dos Santos (CPF 193.432.301-25), então Superintendente Regional do Dnit GO/DF, responsável pela aprovação do projeto básico do Contrato 12 00279/2009, firmado entre o Dnit e a Construtora Visor Ltda., para que, no prazo de quinze dias, apresente razões de justificativa para o indício de sobrepreço de R$ 6.230.851,16 (ref. nov/2007), decorrente da presença, na planilha orçamentária da obra, de quantitativos superestimados para os serviços de recuperação do pavimento. (3.1 - Sobrepreço decorrente de quantitativo inadequado)

Determinação a Unidade:

Determinar à Superintendência Regional do Dnit no Estado de Goiás e Distrito Federal que faça cumprir, no âmbito da execução dos Contratos 12 00458/2009 e 12 00515/2009, os itens 24.3 e 29.9 do Edital 091/2009-12.

Determinação de Providências Internas ao TCU:

Em respeito aos princípios do contraditório e da ampla defesa previstos no art. 5º, LV, CF/1988 e no art. 11 da Lei 8.443/92, autorizar a 2ª Secretaria de Fiscalização de Obras do TCU, a:

a) promover a oitiva do Consórcio Camter/Loctec/CCB, responsável pela execução das obras do Contrato 00 00520/2009, na pessoa de seus representantes legais, para que, se assim desejarem, se pronunciem, no prazo de quinze dias, acerca de:

a.1) indício de sobrepreço no valor de R$ 3.594.993,64 (ref. set/2008), identificado na planilha orçamentária do contrato, em decorrência da utilização, na composição de preço unitário do serviço 'Base estabilizada granulometricamente c/mistura solo-brita 50% em peso', de DMT superior à calculada em projeto; (3.1 - Sobrepreço decorrente de quantitativo inadequado)

a.2) indício de sobrepreço de R$ 2.613.118,83 (ref. set/2008) nos serviços de transporte de material betuminoso (CAP-20, CAP-20 c/polímero, CM-30 e RR-2C), em decorrência da utilização de DMTs superestimadas; (3.1 - Sobrepreço decorrente de quantitativo inadequado)

a.3) liquidação irregular da despesa no valor de R$ 215.064,92 (ref. set/2008), decorrente da medição de serviços não executados. (3.3 - Liquidação irregular de despesa)

b) promover a oitiva do Consórcio CCB/Encalso/Cbemi/Terrabrás, responsável pelo Contrato 00 00028/2009, na pessoa de seus representantes legais, para que, se assim desejarem, se pronunciem, no prazo de quinze dias, acerca de:

b.1) indício de sobrepreço de R$ 1.810.433.85 (ref. nov/2007) no serviço 'Reciclagem da base com material fresado, cascalho, areia e cimento', em decorrência da utilização de DMT superestimada; (3.1 - Sobrepreço decorrente de quantitativo inadequado)

b.2) indício de sobrepreço de R$ 1.597.430,11 (ref. nov/2007) no serviço 'Base cascalho, areia e cimento com mistura em usina', em decorrência da utilização de DMT superestimada; (3.1 - Sobrepreço decorrente de quantitativo inadequado)

b.3) indício de superfaturamento de R$ 2.476.089,66 (ref. nov/2007) no serviço 'Reciclagem da base com material fresado, cascalho, areia e cimento', em decorrência da utilização, para remuneração dos serviços de reciclagem, de uma composição inadequada e de uma DMT superestimada; (3.2 - Superfaturamento decorrente de quantitativo inadequado)

b.4) indício de superfaturamento de R$ 2.149.160,82 (ref. nov/2007) no serviço 'Base cascalho, areia e cimento com mistura em usina', em decorrência da utilização de quantitativos inadequados para a remuneração dos serviços de reconstrução da base. (3.2 - Superfaturamento decorrente de quantitativo inadequado)

c) promover a oitiva da Construtora Visor Ltda., responsável pelo Contrato 12 00279/2009, na pessoa de seus representantes legais, para que, se assim desejarem, se pronunciem, no prazo de quinze dias, acerca do indício de sobrepreço de R$ 6.230.851,16 (ref. nov/2007) no contrato, devido à presença de quantitativos superestimados de serviços relacionados à recuperação do pavimento. (3.1 - Sobrepreço decorrente de quantitativo inadequado)

d) promover a oitiva do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - Dnit, na pessoa de seu Diretor-Geral, para que, se assim desejar, se pronuncie, no prazo de quinze dias, acerca de:

d.1) indício de sobrepreço no valor de R$ 3.594.993,64 (ref. set/2008), identificado na planilha orçamentária do Contrato 00 00520/2009, em decorrência da utilização, na composição de preço unitário do serviço 'Base estabilizada granulometricamente c/mistura solo-brita 50% em peso', de DMT superior à calculada em projeto; (3.1 - Sobrepreço decorrente de quantitativo inadequado)

d.2) indício de sobrepreço de R$ 2.613.118,83 (ref. set/2008), no Contrato 00 00520/2009, nos serviços de transporte de material betuminoso (CAP-20, CAP-20 c/polímero, CM-30 e RR-2C), em decorrência da utilização de DMTs superestimadas; (3.1 - Sobrepreço decorrente de quantitativo inadequado)

d.3) indício de liquidação irregular da despesa no valor de R$ 215.064,92 (ref. set/2008), no Contrato 00 00520/2009, decorrente da medição de serviços não executados pelo contratado; (3.3 - Liquidação irregular de despesa)

d.4) indício de sobrepreço de R$ 1.810.433.85 (ref. nov/2007), no Contrato 00 00028/2009, no serviço 'Reciclagem da base com material fresado, cascalho, areia e cimento', em decorrência da utilização de DMT superestimada; (3.1 - Sobrepreço decorrente de quantitativo inadequado)

d.5) indício de sobrepreço de R$ 1.597.430,11 (ref. nov/2007)), no Contrato 00 00028/2009, no serviço 'Base cascalho, areia e cimento com mistura em usina', em decorrência da utilização de DMT superestimada; (3.1 - Sobrepreço decorrente de quantitativo inadequado)

d.6) indício de superfaturamento de R$ 2.476.089,66 (ref. nov/2007)), no Contrato 00 00028/2009, no serviço 'Reciclagem da base com material fresado, cascalho, areia e cimento', em decorrência da utilização, para remuneração dos serviços de reciclagem, de uma composição inadequada e de uma DMT superestimada; (3.2 - Superfaturamento decorrente de quantitativo inadequado)

d.7) indício de superfaturamento de R$ 2.149.160,82 (ref. nov/2007)), no Contrato 00 00028/2009, no serviço 'Base cascalho, areia e cimento com mistura em usina', em decorrência da utilização de quantitativos inadequados para a remuneração dos serviços de reconstrução da base; (3.2 - Superfaturamento decorrente de quantitativo inadequado)

d.8) indício de sobrepreço de R$ 6.230.851,16 (ref. nov/2007) no Contrato nº 00 00279/2009, devido à presença, na planilha orçamentária da obra, de quantitativos superestimados de serviços relacionados à recuperação do pavimento. (3.1 - Sobrepreço decorrente de quantitativo inadequado)

Comunicar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional que não foram detectados indícios de irregularidades que se enquadram no disposto no inciso IV do § 1º do art. 94 da Lei 12.017/2009 (LDO 2010).

Comunicar a 1ª Secretaria de Controle Externo (Secex/1), unidade do TCU a cuja clientela o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - Dnit pertence, uma vez que os desdobramentos desta fiscalização poderão influenciar as contas do órgão, do teor da decisão que vier a ser proferida nos autos deste processo."

7. O Secretário da Secob-2 manifestou-se de acordo com a proposta da equipe de auditoria (fl. 80).

É o relatório.

PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

A presente auditoria foi realizada nas obras de manutenção de trechos rodoviários da BR-452/GO como parte dos trabalhos atinentes ao Fiscobras 2010.

2. Consoante exposto no relatório precedente, as irregularidades graves apontadas pela Secob-2 são relativas a sobrepreço e superfaturamento nos principais contratos, sendo:

2.1 – no contrato 520/2009, relativo à restauração do km 0,0 ao km 81,0, celebrado no valor de R$ 91.752.586,60, há indícios de sobrepreço no montante de R$ 6.208.052,47 devido a superestimativas nas distâncias médias de transporte de material usinado, da usina de solos até a pista, e para o transporte de material betuminoso;

2.2 – no contrato 28/2009, relativo à restauração do km 81,0 ao km 196,9, celebrado no valor de R$ 80.551.207,38, há indícios de sobrepreço da ordem de R$ 3.407.863,96, em face de quantitativos inadequados nas composições de preço unitário apresentadas nos projetos dos serviços de reciclagem da base com material fresado, cascalho, areia e cimento, e base cascalho, areia e cimento com mistura em usina.

3. Outrossim, no contrato 279/2009, relativo à conservação do km 83,4 ao 169,9, foi apontado um indício de sobrepreço de R$ 6.230.851,16, em face da previsão de serviços de recuperação do pavimento em seguimentos abrangidos pelo contrato de restauração, tornando desnecessários os serviços de recuperação inseridos no contrato de conservação, evidenciando-se superestimativa de valores e itens de serviço nesse contrato.

4. Outras ocorrências também graves foram reportadas no relatório e referem-se ao superfaturamento decorrente da medição e pagamento dos serviços indicados com sobrepreço no contrato 28/2009, à liquidação irregular de despesas, tendo em vista que serviços medidos e pagos não foram executados, bem assim ao descumprimento de cláusulas constantes dos contratos de supervisão, tendo em vista a ausência dos engenheiros pontuados em licitação de técnica e preço, os quais deveriam participar do processo de medição dos serviços supervisionados nos termos do edital.

5. Essas ocorrências foram classificadas pela equipe de auditoria como graves com recomendação de continuidade (IG-C), uma vez que sua materialidade pode ser considerada pequena quando comparada ao valor global dos contratos envolvidos, e assim não se enquadram no disposto no art. 94, § 1º, inciso IV, da Lei 12.017/2009 (LDO/2010).

6. Nada obstante, em face do potencial dano ao erário e da possibilidade de que do exame de mérito das questões, após o estabelecimento de contraditório, possa resultar em medidas como a determinação para a repactuação dos contratos e eventual aplicação de sanções aos agentes causadores das irregularidades porventura confirmadas, propõe a Secob-2 a realização de diversas audiências, bem como a oitiva das partes envolvidas nos contratos.

7. A meu ver, essas medidas podem ser acolhidas. Os contratos somam mais de R$ 170 milhões ao passo que o possível dano representa menos de dez por cento desse montante. Ademais, conforme as propostas, os indícios de irregularidades serão submetidos ao contraditório, para só então serem apreciados no mérito. Há ademais, saldo contratual suficiente para eventuais ajustes.

8. Desse modo, entendo pertinentes as providências alvitradas no relatório da Secob-2, inclusive no que tange à comunicação que se pretende seja feita à Comissão Mista de Orçamento do Congresso Nacional.

Ante o exposto, acolho o parecer da unidade técnica e manifesto-me por que o Tribunal aprove o acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 4 de agosto de 2010.

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI
Relator

ACÓRDÃO Nº 1918/2010 – TCU – Plenário

1. Processo TC-011.514/2010-8 (com 2 anexos).
2. Grupo I – Classe V – Assunto: Relatório de levantamento de auditoria.
3. Interessados/Responsáveis:
3.1. Interessado: Congresso Nacional.
3.2. Responsáveis: Anderson Wanderley dos Santos (CPF 818.949.291-87); Cláudio Macedo Ferreira (CPF 565.436.701-34); Germano Dionísio da Silva (CPF 032.274.211-00); Hermes Alfonso dos Santos (CPF 323.270.056-04); Hugo Sternick (CPF 296.677.716-87); Jose Olimpio Maia Neto (CPF 012.885.551-72); José Mariano Neto (CPF 440.752.781-15); Luiz Antonio Pagot (CPF 435.102.567-00); Luiz Antônio Urani (CPF 100.434.541-00); Riumar dos Santos (CPF 193.432.301-25); Romerito Gonçalves Valadão (CPF 067.562.711-72); Volnei Vieira de Freitas (CPF 185.543.691-49).
4. Unidade: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – Dnit.
5. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade técnica: Sec. de Fiscalização de Obras 2 (Secob-2).
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de relatório de levantamento de auditoria realizada nas obras de conservação e restauração da rodovia BR-452/GO, objeto do PT 26.782.1461.205U.0052 – "MANUTENÇÃO DE TRECHOS RODOVIÁRIOS - NA BR-452 - NO ESTADO DE GOIÁS", objeto do Fiscobras 2010,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. determinar, com fundamento no art. 43, inciso II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, inciso IV, do RI/TCU, a audiência do Sr. Anderson Wanderley dos Santos, com vistas a que:

9.1.1. em razão de sua atuação como fiscal e membro da Comissão de Medição e Avaliação do Contrato 00 00028/2009, celebrado entre o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – Dnit e o Consórcio CCB/Encalso/Cbemi/Terrabrás, apresente, no prazo de quinze dias, razões de justificativa para:

9.1.1.1. o indício de superfaturamento no valor de R$ 4.625.250,48 (quatro milhões seiscentos e vinte e cinco mil duzentos e cinquenta reais e quarenta e oito centavos) (ref. nov/2007), identificado na execução do contrato (até a 14ª medição, referente a março de 2010), em decorrência da utilização de composições de preço unitário incompatíveis com a alteração do procedimento executivo dos serviços de reciclagem e de reconstrução de base (de mistura em usina de solos para mistura na pista), e da utilização, para a remuneração dos mesmos, de DMTs superiores às de fato praticadas;

9.1.1.2. a liquidação irregular da despesa no valor de R$ 329.528,65 (trezentos e vinte e nove mil quinhentos e vinte e oito reais e sessenta e cinco centavos) (ref. nov/2007), em face da medição de serviços não executados pelo contratado;

9.1.2. em razão de sua atuação como responsável pela fiscalização do Contrato 12 00458/2009, firmado entre o Dnit e a empresa Maia Melo Engenharia Ltda., apresente, no prazo de quinze dias, razões de justificativa para o fato de ter permitido a ausência dos engenheiros listados na proposta técnica da contratada na condução dos serviços da supervisora, em descumprimento a cláusulas do edital/contrato, consoante descrito no item 3.4 do relatório de auditoria objeto deste acórdão;

9.2. determinar, com fundamento no art. 43, inciso II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, inciso IV, do RI/TCU, a audiência do Sr. Volnei Vieira de Freitas, com vistas a que:

9.2.1. em razão de sua atuação como membro da Comissão de Medição e Avaliação do Contrato 00 00028/2009, celebrado entre o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – Dnit e o Consórcio CCB/Encalso/Cbemi/Terrabrás, apresente, no prazo de quinze dias, razões de justificativa

para:

9.2.1.1. o indício de superfaturamento no valor de R$ 4.625.250,48 (quatro milhões seiscentos e vinte e cinco mil duzentos e cinquenta reais e quarenta e oito centavos) (ref. nov/2007), identificado na execução do contrato (até a 14ª medição, referente a março de 2010), em decorrência da utilização de composições de preço unitário incompatíveis com a alteração do procedimento executivo dos serviços de reciclagem e de reconstrução de base (de mistura em usina de solos para mistura na pista), e da utilização, para a remuneração dos mesmos, de DMTs superiores às de fato praticadas;

9.2.1.2. a liquidação irregular da despesa no valor de R$ 329.528,65 (trezentos e vinte e nove mil quinhentos e vinte e oito reais e sessenta e cinco centavos) (ref. nov/2007), em face da medição de serviços não executados pelo contratado, conforme descrição constante do item 3.3 do relatório de auditoria objeto deste acórdão;

9.2.2. na qualidade de membro da Comissão de Medição e Avaliação do Contrato 00 00520/2009, firmado entre o Dnit e o consórcio Camter/Loctec/CCB, para que, no prazo de quinze dias, apresente razões de justificativa para a liquidação irregular da despesa no valor de R$ 215.064,62 (duzentos e quinze mil e sessenta e quatro reais e sessenta e dois centavos) (ref. set/2008), em face da medição de serviços não executados pelo contratado, conforme reportado no item 3.3 do relatório de auditoria objeto deste acórdão;

9.3. determinar, com fundamento no art. 43, inciso II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, inciso IV, do RI/TCU, a audiência do Sr. Cláudio Macedo Ferreira, Analista em Infraestrutura de Transportes do Dnit, responsável pela elaboração do projeto básico do Contrato 12 00279/2009, firmado entre o Dnit e a Construtora Visor Ltda., para que, no prazo de quinze dias, apresente razões de justificativa para o indício de sobrepreço de R$ 6.230.851,16 (seis milhões duzentos e trinta mil oitocentos e cinquenta e um reais e dezesseis centavos) (ref. nov/2007), decorrente da presença, na planilha orçamentária da obra, de quantitativos superestimados para os serviços de recuperação do pavimento, conforme descrição constante do subitem 3.1 do relatório de auditoria objeto deste acórdão;

9.4. determinar, com fundamento no art. 43, inciso II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, inciso IV, do RI/TCU, a audiência do Sr. Germano Dionísio da Silva, com vista a que:

9.4.1. em razão de sua atuação como fiscal e membro da Comissão de Medição e Avaliação do Contrato 00 00520/2009, firmado entre o Dnit e o consórcio Camter/Loctec/CCB, apresente, no prazo de quinze dias, razões de justificativa para a liquidação irregular da despesa no valor de R$ 215.064,62 (duzentos e quinze mil e sessenta e quatro reais e sessenta e dois centavos) (ref. set/2008), em face da medição de serviços não executados pelo contratado, conforme descrito no subitem 3.3 do relatório de auditoria objeto deste acórdão;

9.4.2. na qualidade de responsável pela fiscalização do Contrato 12 00515/2009, firmado entre o Dnit e a empresa ECR Ltda., apresente, no prazo de quinze dias, razões de justificativa para o fato de ter permitido a ausência dos engenheiros listados na proposta técnica da contratada na condução dos serviços da supervisora, em descumprimento a cláusulas do edital/contrato, conforme reportado no subitem 3.4 do relatório de auditoria objeto deste acórdão;

9.5. determinar, com fundamento no art. 43, inciso II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, inciso IV, do RI/TCU, a audiência dos Srs. Hermes Afonso dos Santos, José Olímpio Maia Neto e José Mariano Neto, responsáveis pela aprovação do projeto executivo do Contrato 00 00028/2009, celebrado entre o Dnit e o Consórcio CCB/Encalso/Cbemi/Terrabrás, para que, no prazo de quinze dias, apresentem razões de justificativa para o indício de sobrepreço no valor de R$ 3.407.863,96 (três milhões quatrocentos e sete mil oitocentos e sessenta e três reais e noventa e seis centavos) (ref. nov/2007), identificado na planilha orçamentária do contrato, em decorrência da utilização, nas composições de preço unitário dos serviços de reciclagem e de reconstrução de base, de DMTs superiores às obtidas a partir das jazidas de projeto, reportado no subitem 3.1 do relatório de auditoria objeto destes autos;

9.6. determinar, com fundamento no art. 43, inciso II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, inciso IV, do RI/TCU, a audiência do Sr. Hugo Sternik, responsável pela aprovação do Contrato 00 00520/2009, firmado entre o Departamento Nacional de Infraestrutura e Transportes - Dnit e o consórcio

Camter/Loctec/CCB, para que, no prazo de quinze dias, apresente razões de justificativa para o indício de sobrepreço no valor de R$ 3.594.993,64 (três milhões quinhentos e noventa e quatro mil novecentos e noventa e três reais e sessenta e quatro centavos) (ref. nov/2007), identificado na planilha orçamentária do contrato, em decorrência da utilização, na composição de preço unitário do serviço "Base estabilizada granulometricamente c/mistura solo-brita 50% em peso", de DMT superior à calculada em projeto, conforme reportado no subitem 3.1 do relatório de auditoria objeto deste acórdão;

9.7. determinar, com fundamento no art. 43, inciso II, da Lei 8.443/92 c/c o art. 250, inciso IV, do RI/TCU, a audiência dos Srs. Riumar dos Santos, Luiz Antônio Urani e Romerito Gonçalves Valadão, responsáveis técnicos pelo projeto de pavimentação da obra do Contrato 00 00028/2009, firmado entre o Departamento Nacional de Infraestrutura e Transportes - Dnit e o consórcio CCB/Encalso/CBEMI/Terrabrás, para que, no prazo de quinze dias, apresentem razões de justificativa para o indício de sobrepreço no valor de R$ 3.407.863,96 (três milhões quatrocentos e sete mil oitocentos e sessenta e três reais e noventa e seis centavos) (ref. nov/2007), identificado na planilha orçamentária do contrato, em decorrência da utilização, nas composições de preço unitário dos serviços de reciclagem e de reconstrução de base, de DMTs superiores às obtidas a partir das jazidas de projeto, conforme indicado no subitem 3.1 do relatório de auditoria objeto deste acórdão;

9.8. determinar, com fundamento no art. 43, inciso II, da Lei 8.443/92, c/c art. 250, inciso IV, do RI/TCU, a audiência do Sr. Riumar dos Santos, então Superintendente Regional do Dnit GO/DF, responsável pela aprovação do projeto básico do Contrato 12 00279/2009, firmado entre o Dnit e a Construtora Visor Ltda., para que, no prazo de quinze dias, apresente razões de justificativa para o indício de sobrepreço de R$ 6.230.851,16 (seis milhões duzentos e trinta mil oitocentos e cinquenta e um reais e dezesseis centavos) (ref. nov/2007), decorrente da presença, na planilha orçamentária da obra, de quantitativos superestimados para os serviços de recuperação do pavimento, conforme reportado no subitem 3.1 do relatório de auditoria objeto deste acórdão;

9.9. fixar o prazo de quinze dias para que o Consórcio Camter/Loctec/CCB, responsável pela execução das obras do Contrato 00 00520/2009, bem como empresas integrantes desse consórcio, se manifestem, se assim desejarem, sobre os seguintes indícios de irregularidade, informando-lhes, ainda, que referido contrato se encontra em exame nesta Corte de Contas, o que pode resultar na fixação de prazo para exato cumprimento da lei ao contratante, consistente na correção dos vícios apontados:

9.9.1. indício de sobrepreço no valor de R$ 3.594.993,64 (três milhões quinhentos e noventa e quatro mil novecentos e noventa e três reais e sessenta e quatro centavos) (ref. set/2008), identificado na planilha orçamentária do contrato, em decorrência da utilização, na composição de preço unitário do serviço "Base estabilizada granulometricamente c/mistura solo-brita 50% em peso", de DMT superior à calculada em projeto (subitem 3.1 do relatório de auditoria - Sobrepreço decorrente de quantitativo inadequado);

9.9.2. indício de sobrepreço de R$ 2.613.118,83 (dois milhões seiscentos e treze mil cento e dezoito reais e oitenta e três centavos) (ref. set/2008) nos serviços de transporte de material betuminoso (CAP-20, CAP-20 c/polímero, CM-30 e RR-2C), em decorrência da utilização de DMTs superestimadas; (subitem 3.1 do relatório de auditoria - Sobrepreço decorrente de quantitativo inadequado)

9.9.3. liquidação irregular da despesa no valor de R$ 215.064,92 (duzentos e quinze mil e sessenta e quatro reais e noventa e dois centavos) (ref. set/2008), decorrente da medição de serviços não executados (subitem 3.3 do relatório de auditoria - Liquidação irregular de despesa);

9.10. fixar o prazo de quinze dias para que o Consórcio CCB/Encalso/Cbemi/Terrabrás, responsável pelo Contrato 00 00028/2009, bem como empresas integrantes desse consórcio, se manifestem se assim desejarem, sobre os seguintes indícios de irregularidade, informando-lhes, ainda, que referido contrato se encontra em exame nesta Corte de Contas, o que pode resultar na fixação de prazo para exato cumprimento da lei ao contratante, consistente na correção dos vícios apontados:

9.10.1. indício de sobrepreço de R$ 1.810.433,85 (um milhão oitocentos e dez mil quatrocentos e

trinta e três reais e oitenta e cinco centavos) (ref. nov/2007) no serviço "Reciclagem da base com material fresado, cascalho, areia e cimento", em decorrência da utilização de DMT superestimada (3.1 - Sobrepreço decorrente de quantitativo inadequado);

9.10.2. indício de sobrepreço de R$ 1.597.430,11 (um milhão quinhentos e noventa e sete mil quatrocentos e trinta reais e onze centavos) (ref. nov/2007) no serviço "Base cascalho, areia e cimento com mistura em usina", em decorrência da utilização de DMT superestimada (subitem 3.1 do relatório de auditoria - Sobrepreço decorrente de quantitativo inadequado);

9.10.3. indício de superfaturamento de R$ 2.476.089,66 (dois milhões quatrocentos e setenta e seis mil e oitenta e nove reais e sessenta e seis centavos) (ref. nov/2007) no serviço "Reciclagem da base com material fresado, cascalho, areia e cimento", em decorrência da utilização, para remuneração dos serviços de reciclagem, de uma composição inadequada e de uma DMT superestimada (3.2 - Superfaturamento decorrente de quantitativo inadequado);

9.10.4. indício de superfaturamento de R$ 2.149.160,82 (dois milhões cento e quarenta e nove mil cento e sessenta reais e oitenta e dois centavos) (ref. nov/2007) no serviço "Base cascalho, areia e cimento com mistura em usina", em decorrência da utilização de quantitativos inadequados para a remuneração dos serviços de reconstrução da base (3.2 - Superfaturamento decorrente de quantitativo inadequado);

9.11. fixar o prazo de quinze dias para que a Construtora Visor Ltda., responsável pelo Contrato 12 00279/2009 se manifeste, se assim desejar, acerca do indício de sobrepreço de R$ 6.230.851,16 (seis milhões duzentos e trinta mil oitocentos e cinquenta e um reais e dezesseis centavos) (ref. nov/2007) nesse contrato, devido à presença de quantitativos superestimados de serviços relacionados à recuperação do pavimento, conforme reportado no subitem "3.1 - Sobrepreço decorrente de quantitativo inadequado" do relatório de auditoria objeto destes autos, informando-lhe que referido contrato se encontra em exame nesta Corte, o que pode resultar na fixação de prazo para exato cumprimento da lei ao contratante, consistente na correção do vício apontado;

9.12. fixar o prazo de quinze dias para que o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – Dnit se manifeste sobre os indícios de irregularidades apontados nos contratos de execução das obras de recuperação e manutenção da BR-452/GO, indicados nos subitens 9.9.1 a 9.9.3, 9.10.1 a 9.10.4. e 9.11 retro, deste acórdão;

9.13. enviar cópia do inteiro teor deste acórdão aos responsáveis, ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - Dnit e às empresas interessadas, como forma de subsidiar-lhes a manifestação;

9.14. determinar à Superintendência Regional do Dnit de Goiás e Distrito Federal que dê cumprimento, no âmbito da execução dos contratos 12 00458/2009 e 12 00515/2009, ao disposto nos itens 24.3 e 29.9 do Edital 091/2009-12;

9.15. comunicar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional que os indícios de irregularidade apontados na presente fiscalização não se enquadram no inciso IV do § 1º do art. 94 da Lei 12.017/2009 (LDO/2010), de modo que não se recomenda o bloqueio dos recursos orçamentários destinados aos contratos das obras de conservação e restauração da rodovia BR-452/GO, objeto do PT 26.782.1461.205U.0052 – "MANUTENÇÃO DE TRECHOS RODOVIÁRIOS - NA BR-452 - NO ESTADO DE GOIÁS", e

9.16. cientificar a 1ª Secex acerca das audiências ora em curso, por meio de remessa de cópia deste acórdão à referida unidade.

10. Ata n° 28/2010 – Plenário.

11. Data da Sessão: 4/8/2010 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1918-28/10-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Valmir Campelo (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.

13.2. Auditores presentes: Augusto Sherman Cavalcanti (Relator), Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

(Assinado Eletronicamente)
VALMIR CAMPELO
na Presidência

(Assinado Eletronicamente)
AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO I – CLASSE V – Plenário
TC-013.724/2008-3
Natureza: Relatório de Levantamento de Auditoria
Unidade: Empresa Maranhense de Administração Portuária – Emap
Responsáveis: Antonio Carlos de Carvalho Lago (CPF 104.143.203-87); João Rodolfo Ribeiro Gonçalves (CPF 000.541.353-20); João Castelo Ribeiro Gonçalves (CPF 000.355.302-78).
Interessado: Congresso Nacional
Advogado constituído nos autos: não há

SUMÁRIO: FISCOBRAS 2008. DRAGAGEM DOS BERÇOS 100 A 103 E RETROÁREA DOS BERÇOS 100 E 101 DO PORTO DO ITAQUI/MA. OBRA NÃO INTEGRANTE DO ANEXO VI DA LOA/2008. PT 2678402371K560021 E PT 2678402371K560101. VERIFICAÇÃO DO CUMPRIMENTO DE DETERMINAÇÃO DO TRIBUNAL. ATENDIMENTO ÀS SOLICITAÇÕES DESTE TRIBUNAL, REFERIDAS NO ACÓRDÃO 1.807/2008-P. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução de fls. 308/312, elaborada pela Gerente de Divisão/Secex/MA e com a qual se manifestou de acordo o titular dessa secretaria:

"Trata-se de Relatório de Levantamento de Auditoria realizada nas obras de dragagem dos berços 100 a 103 e da retroárea dos berços 100 e 101 do Porto do Itaqui no Maranhão, no âmbito do Fiscobras 2008. Os trabalhos de fiscalização foram realizados no período de 09/06/2008 a 01/07/2008 e seus resultados estão consignados no Relatório de fls. 184/230. O processo foi julgado na Sessão Ordinária do Plenário realizada em 27/08/2008, tendo sido prolatado o Acórdão 1807/2008-TCU plenário, fls. 246/247, onde, além de expedir diversas recomendações à Secretaria Especial de Portos da Presidência da República, este Tribunal também decidiu:

'9.1 solicitar à Empresa Maranhense de Administração Portuária que, no prazo de quinze dias contados a partir da ciência deste acórdão, se manifeste acerca do descumprimento do subitem 9.1.3 do Acórdão 2.640/2007-TCU plenário, o qual se referiu à realização, no prazo de noventa dias, de análise detalhada das condições atuais da estrutura já recuperada do cais entre os gabiões G5 e G14 do Porto do Itaqui, no que concerne à estabilidade dos mesmos em função dos serviços de dragagem a ser realizados nos berços 101 a 103, de modo a indicar os motivos pelos quais não deu cumprimento, no prazo fixado, à determinação do Tribunal, bem como as medidas adotadas, respectivos prazos, e considerações que entender pertinentes;

9.2 solicitar à Secretaria Especial de Portos da Presidência da República que se manifeste, no prazo de quinze dias, acerca dos procedimentos adotados para dar cumprimento à Lei 11.488/2007, regulamentada pelo Decreto 6.144/2007, que institui o Regime Especial de Incentivos para o

Desenvolvimento da Infraestrutura – Reidi e prevê isenção de PIS/Pasep e Cofins para obras de infraestrutura, notadamente, quanto aos projetos de obras do Porto do Itaqui/MA;'

2. Expediu-se então o Ofício de diligência nº 733/2008-TCU/Secex/MA à Emap, fl. 251, recebido naquela entidade em 28/10/2008, conforme AR à fl. 254. De igual modo, foi encaminhado o Ofício de diligência nº 734/2008-TCU/Secex/MA (fl. 252/253) à Secretaria Especial de Portos da Presidência da República (SEP/PR), o qual foi recebido em 31/10/2008, conforme AR à fl. 255.

3. Em 12 de novembro de 2008, portanto tempestivamente, a Emap protocolou neste Tribunal a resposta ao Ofício 733/2008-TCU/Secex/MA, que se encontra às fls. 257/276. A SEP/PR atendeu a diligência por meio do Ofício 1551/2008/SAD/SP/PR (fl. 277/278), recebido nesta Secretaria em 29/12/2008, acompanhado da documentação de fls. 279/303.

4. Passamos a analisar as manifestações colacionadas pelas entidades diligenciadas.

4.1 Manifestação apresentada pela Emap

A manifestação foi subscrita pelo Sr. Ângelo José de Carvalho Baptista, o qual exerceu a Presidência da Companhia no período de 17/10/2008 a 12/05/2009 (atualmente exerce a presidência o Sr. Hermes Ferreira). Inicialmente destacou o Presidente que a administração iniciada em 01/01/2007 procurou dar cumprimento a todas as determinações deste Tribunal, restando a questão focalizada no subitem 9.1.3 do Acórdão 2640/2007-TCU plenário. Alega que se trata de questão complexa e que a empresa (Emap), consciente dessa complexidade, mas vinculada à responsabilidade pela retomada dos serviços de dragagem e aterro hidráulico do Porto do Itaqui, tem procurado encontrar a melhor solução para evitar obstrução na retomada desse serviço. Em seguida, apresenta os procedimentos técnicos que entende poderem ser utilizados para a solução do problema, que passamos a transcrever, para maior fidedignidade.

'Dragagem da bacia de atracação em frente ao alinhamento conformado pelo Berço 100 a 103, para a profundidade de -15,00 (DHN), totalizando 1.0030,34 (sic) de cais de acostagem.

Como deveria ter sido dividido (sic) a execução da Dragagem.

1ª Fase – deveria ser licitada a dragagem da área de acostagem do Berço 100 e retroárea do Berço 100/101 e aterro hidráulico da retroárea do Berço 100/101 (1ª etapa), para liberar a obra de construção do Berço 100, que hoje está paralisada aguardando que seja executada esta dragagem;

2ª Fase – a dragagem da área de acostagem dos berços 101 a 103 como o prazo de execução da dragagem é de 6 meses, e a sua retomada acontecerá antes que o Consórcio Odebrecht/Andrade Gutierrez retire os gabiões G2 a G4 (berço 102) e G15 a G22 (Berço 101), que é objeto do seu contrato, esta dragagem deveria acontecer após a retirada destes gabiões. No entanto, para procedermos à continuidade aos serviços (sic) de dragagem da Contratada, estamos propondo uma banqueta de proteção com 30,0m de largura na cota existente ao longo dos Gabiões G2 a G22, cujo seu dimensionamento (sic) está contemplado em Estudo apresentado pela projetista RAM Engenharia (DOC 01 ANEXO), baseado nos novos furos de sondagem. Portanto, trata-se de uma solução que visa proteger e garantir a integridade da estrutura do Porto durante a execução dos serviços de dragagem. Pois, quando da recuperação do Berço 102, entre os gabiões G5 a G14, a Empresa responsável pela execução dos serviços na década de 90, não retirou esse gabiões (sic). Daí a Projetista Ram Engenharia ter feito referência a essa situação da estabilidade dos gabiões (Projeto Executivo serviços de dragagem R-3 de Out/05, no item 3 dragagem – especificações), onde registrou que a contratada devesse analisar a estabilidade dos Gabiões (DOC. 02 Anexo), o qual serviu de base para Concorrência 077/2005-CCL, relativo (sic) aos serviços de dragagem.

Tal estudo da estabilidade dos gabiões não foi objeto da Proposta da Contratada vencedora dessa Concorrência.

Retirada da Banqueta:

A retirada da banqueta será realizada pelo mesmo Consórcio mediante aditivo de compensação no contrato de dragagem, vez que, com o advento dos serviços de sondagem, houve alterações substanciais no contrato, com diminuição do seu valor original, o que possibilitará a utilização desses valores nesse novos (sic) serviço de retirada da banqueta e dos gabiões G5 a G14.

Os serviços de retirada dos gabiões envolvem projeto que serão custeados (sic) pela empresa MPX, que atualmente tem um termo de compromisso de instalação de uma Termelétrica de Carvão Mineral com o Porto do Itaqui, nas proximidades do Porto, e que a operação de descarregamento desse carvão será feita com navios Pospanamax (calado mínimo – 15 DHN) no Berço 102, resultando daí esta parceria acertada com esta empresa para feitura deste projeto.

Desse modo entendemos ser esta a solução viável e segura para retomada da dragagem sem acréscimos de custo ao Convênio em questão.'

4.1.1 Análise

A manifestação acostada pela Emap limita-se a alegar a complexidade da questão para justificar o não cumprimento da determinação deste Tribunal no prazo estabelecido, ao mesmo tempo em que apresenta um esboço da possível solução para o problema, o qual, entretanto, não difere em nada daquilo que já fora exposto à equipe de auditoria, como se pode ler na página 11 do Relatório (fl. 199). A verdade é que a Emap não logrou reunir informações que permitissem conhecer, com alguma segurança, a profundidade das fichas das estacas que formam os gabiões, optando por uma solução alternativa, a qual já fora delineada no estudo do consultor da Escola Politécnica da Universidade de São Paulo Marcos Massao Futai, com alguma adaptação.

Em que pese este fato, não se vislumbra inércia ou descaso da Emap no que concerne ao cumprimento da determinação contida no item 9.1.3 do Acórdão 2640/2007-TCU plenário. Pelo contrário, como bem relatou a equipe de auditoria, antes mesmo da prolação do referido acórdão, porém posteriormente à fiscalização realizada pelo TCU na obra em 2007, a Emap encomendou ao referido consultor o estudo sobre a estabilidade dos gabiões devido ao rebaixamento do calado do Porto do Itaqui, o qual, conforme já apontado pela equipe de fiscalização, padeceu de limitações em face da pobreza dos dados disponíveis. As alternativas delineadas no referido estudo previam uma berma de 15 m a 20 m, a depender da qualidade do solo na área. Segundo afirmado na justificativa encaminhada pelo Sr. Ângelo Baptista, o novo dimensionamento da banqueta para 30 metros de largura resultou de estudo apresentado pela Projetista RAM Engenharia, a qual teria se baseado nos novos furos de sondagem, conforme memória de cálculo juntada às fls. 262/266, datada de setembro/2008. Diante dessa informação, é de se supor que tenham sido supridas as deficiências relatadas no estudo do Prof. Marcos Massao Futai, e que a alternativa escolhida seja adequada para garantir a segurança das estruturas existentes, durante a execução dos serviços de dragagem.

Note-se que a berma será mantida ao longo dos berços 101 e 102 (Gabiões 2 a 22) e não apenas no trecho já reformado (ao qual se refere a determinação contida no item 9.1.3 do Acórdão 2640/2007-TCU plenário). Tal medida tornou-se necessária em virtude do descompasso temporal entre os trabalhos de dragagem e de recuperação dos berços, pois somente nesta ultima etapa serão retirados os Gabiões G2 a G4 (Berço 102) e G15 a G22 (Berço 101), quando então poderá ser retirada a banqueta de proteção.

Na alternativa apontada pela empresa ainda há incertezas e problemas a serem superados, como se expõe adiante.

A retirada dos gabiões G2 a G4 e G15 a G22 está prevista no contrato celebrado com o Consórcio Odebrecht/Andrade Gutierrez para recuperação dos Berços 101 e 102. Entretanto os gabiões 5 a 14 constituem uma situação diferenciada, já que a estrutura do cais naquela área foi recuperada sem que fossem retirados os gabiões. O signatário sinaliza com a possibilidade de utilizar recursos economizados da dragagem, cujo valor original previsto foi substancialmente diminuído, para financiar os novos serviços de retirada da banqueta e dos gabiões G5 a G14. Quanto à retirada da banqueta, não se vislumbra embaraço, uma vez que se trataria apenas de acréscimos de quantidades nos serviços de dragagem, já devidamente cotados no contrato. O mesmo não se pode afirmar da retirada dos Gabiões, pois se tratam de serviços novos, não cotados, que provavelmente envolverão não apenas a retirada dessas estruturas, mas também a recuperação do trecho afetado. Além disso, ainda não há uma metodologia definida para a realização de tais serviços. O representante da Emap afirmou que o projeto para a retirada dos gabiões será custeado pela empresa MPX, porém não

apresentou qualquer documento que formalize tal parceria, ou mesmo a intenção da referida empresa em assumir o ônus do projeto, bem como quando será adotada tal providência.

Conclusivamente tem-se que:

a) Pelos estudos produzidos pelo Prof. Dr. Marcos Massao Futai e pela projetista RAM Engenharia, aparentemente estaria garantida a estabilidade dos gabiões existentes nos Berços 101 e 102 com a manutenção de uma berma de 30 metros de largura, durante a primeira etapa da dragagem.

b) O aproveitamento ideal da capacidade do porto, no que concerne aos berços 101 e 102, depende da retirada da berma, o que por sua vez depende da retirada dos gabiões.

c) há dúvidas quanto ao tempo e ao modo como serão retirados os gabiões G5 a G14, bem como sobre o impacto da retirada dos gabiões G4 e G15 sobre a estabilidade lateral dos gabiões G5 e G14.

d) a retirada dos gabiões G5 a G14, por se tratar de serviço novo não previsto no contrato celebrado com o consócio Camargo Corrêa/Serveng Civilsan, deve ser contratado mediante certame licitatório ou, no mínimo, pesquisa de mercado para fundamentar os preços praticados.

e) caso a Emap pretenda utilizar recursos do Convênio SEP 001/2007 para pagamento dos serviços relacionados à retirada dos gabiões G5 a G14, torna-se imprescindível ajustar com a concedente as alterações pertinentes no Plano de Trabalho do referido convênio.

4.2 Manifestação da SEP/PR

O ofício encaminhado pela SEP/PR enfoca não apenas o objeto da solicitação contida no item 9.2 do Acórdão 1807/2008-TCU plenário, como também outros pontos relativos às recomendações expendidas, que constaram do ofício de diligência.

Sobre os procedimentos adotados para dar cumprimento à Lei 11.488/2007, regulamentada pelo Decreto 6.144/2007, que institui o Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento da Infraestrutura – Reidi, notadamente, quanto aos projetos de obras do Porto do Itaqui/MA, a SEP informa que publicou no Diário Oficial da União de 23/06/2008, a Portaria 100 (fl. 304/305) que estabelece os procedimentos que devem ser adotados para promover o enquadramento de empreendimentos de infraestrutura portuária nesse regime, ao tempo em que esclarece que o benefício é concedido pela Receita Federal. Quanto ao caso das obras do Porto de Itaqui, o entendimento da SEP, à luz da legislação, é que apenas os recursos oriundos da contrapartida estadual poderão ser beneficiados pelo Reidi, conforme consta na Nota Técnica 004/2008 anexa (fls. 290/291)

Sobre a recomendação contida no item 9.3.1 do Acórdão 1807/2008-TCU plenário a SEP informou que no dia 30/10/2008 celebrou o 1º Termo Aditivo ao Convênio SEP 001/2007, por meio do qual foram retirados do Plano de Trabalho os serviços de sondagens, que passarão a ser executados fora do convênio (cópia do Termo Aditivo às fls. 293/295).

Quanto à recomendação contida no item 9.3.2 do Acórdão 1807/2008-TCU plenário, o Secretário Adjunto da SEP informa que aquele Órgão iniciará a elaboração de termos de referência visando a contratação de estudos de composições de preços unitários de serviços eminentemente portuários

4.2.1 Análise

As informações encaminhadas pela SEP/PR indicam que aquele órgão adotou iniciativa com vistas a viabilizar a aplicação do Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento da infraestrutura no âmbito do setor portuário. Como se sabe, a adesão ao Reidi depende do cumprimento de algumas etapas, conforme disciplinado no Decreto 6.144/2007, devendo os projetos ser previamente aprovados por portaria ministerial, para então ser submetidos à aprovação da Receita Federal. Nesse diapasão, a SEP editou a Portaria 100, de 20 de junho de 2008, que estabelece os procedimentos para aprovação dos projetos de investimento em infraestrutura portuária marítima, tendo em vista a obtenção do benefício. Quanto à situação das obras realizadas pela Emap no Porto do Itaqui/MA, a SEP encaminhou a Nota Técnica 004/2008, segundo a qual as obras poderiam ser beneficiadas pelo Reidi, porém limitando-se aos recursos oriundos da contrapartida aportada pela empresa. Não entraremos no mérito da questão, uma vez que cabe à Receita Federal avaliar o alcance do benefício e aprová-lo.

Em consulta na internet, verificamos a emissão da Portaria SEP nº 305, de 31/12/2008 (DOU de 02/01/2009, fls. 306/307) por meio da qual é aprovado o Projeto de Investimento em Infraestrutura Portuária submetido pela Emap, para os fins de adesão ao Reidi.

Sendo assim, considera-se atendida a solicitação contida no item 9.2 do Acórdão 1807/2008-TCU plenário. Também no que concerne às recomendações expedidas à SEP por meio do mencionado Acórdão tem-se por adequadas as providências anunciadas pela SEP.

5. **CONCLUSÃO E PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

Ante todo o exposto, submeto os autos à consideração superior, para posterior remessa ao Gabinete do Exmº Sr. Ministro-Relator, propondo:

I -Alertar a Empresa Maranhense de Administração Portuária Maranhão (Emap) que:

a) submeta à aprovação da SEP/PR as alterações pertinentes no Plano de Trabalho do Convênio 001/2007, caso pretenda utilizar recursos vinculados a esse ajuste para pagamento dos serviços relacionados à retirada dos Gabiões G5 a G14; e;

b) atente para a necessidade de realizar prévio certame licitatório quando da contratação dos serviços para retirada dos referidos gabiões, uma vez que se trata de serviços novos, não previstos no Contrato 33/2007-Emap.

II – Arquivar o presente processo.”

É o relatório.

PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

Os presentes autos referem-se ao relatório de levantamento de auditoria realizado no ano de 2008 nas obras de dragagem dos berços 100 a 103 e da retroárea dos berços 100 e 101 do Porto do Itaqui/MA, abrangidas pelos PTs 26.784.0237.1K56.0021 e 26.784.0237.1K56.0101, naquele exercício.

2. Os indícios de irregularidades mais graves encontrados no empreendimento já haviam sido relatados noutro processo anterior, sobre o qual o Tribunal preferiu o Acórdão 2.640/2007 – Plenário, que, dentre outras providências, determinou à Empresa Maranhense de Administração Portuária que somente autorizasse a retomada da execução dos serviços de dragagem e aterro hidráulico após o atendimento integral das providências elencadas no referido acórdão. Tal determinação, todavia, seguiu sem recomendação de bloqueio dos recursos orçamentários, vez reduzido o risco de eventual dano.

3. Durante a realização da fiscalização abordada nestes autos, a equipe de auditoria observou que os estudos exigidos pela referida deliberação ainda não haviam sido concluídos, razão pela qual não se retomaram as obras. Todavia, identificaram-se providências no sentido de efetuar os levantamentos e estudos de sondagens determinados pelos subitens 9.1.1 e 9.1.2 do referido acórdão 2.640/2007, os quais serviriam de base para outras providências indicadas naquele *decisum*.

4. Em que pese esse fato, a equipe relatou que quanto ao subitem 9.1.3 do acórdão a análise detalhada das condições atuais da estrutura já recuperada do cais entre os gabiões G5 a G14, no que concerne à estabilidade dos mesmos em função dos serviços de dragagem, ainda não havia sido levada a efeito, a contento. Diante disso, este Tribunal, ao examinar este feito pela primeira vez, decidiu, mediante o Acórdão 1.807/2008 – Plenário, realizar as diligências referidas no início do relatório precedente, com vistas à manifestação sobre o possível descumprimento do item 9.1.3 da multicitada deliberação.

5. Adicionalmente, decidiu-se solicitar informação à Secretaria Especial de Portos da Presidência da República sobre os procedimentos adotados para incluir as obras do Porto do Itaqui no Reidi – Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento da Infraestrutura.

6. Desta feita, portanto, examinam-se as informações prestadas pela Emap e pela Secretaria Especial de Portos sobre referidas questões.

7. Saliente-se, que, por ocasião do acórdão anterior (1.807/2008-P), a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional foi informada que as ocorrências constantes do relatório de fiscalização não recomendavam o bloqueio de recursos objeto dos referidos programas de trabalho.

8. Quanto aos gabiões, a presidência da Emap reporta-se à complexidade da questão para justificar o atraso na conclusão das medidas. Em seguida, apresenta o modo como deveria ocorrer os serviços de dragagem, iniciando-se pela área de acostagem do Berço 100 e retroárea dos berços 100 e 101, a fim de liberar a área de construção do Berço 100. Só na segunda fase é que deveria ser realizada a dragagem da área dos berços 101 a 103, após a retirada dos gabiões. Todavia, em face dos prazos contratuais, os quais redundam na dragagem anterior à retirada dos gabiões, propôs-se uma banqueta de proteção na cota existente ao longo dos Gabiões G2 a G22 para garantir a integridade da estrutura do porto durante a realização dos serviços de dragagem.

9. Já a retirada dessa banqueta será realizada posteriormente pelo mesmo consórcio que realiza a dragagem, mediante aditivo de compensação, vez que o valor contratual inicial havia sido reduzido em razão das alterações introduzidas pelos estudos de sondagem, o que possibilitará a utilização dos valores resultantes da diminuição do valor financeiro do contrato.

10. Essa solução já se encontrava em andamento e foi delineada pelo consultor contratado da Escola Politécnica da Universidade de São Paulo, a qual foi agora adaptada em razão dos novos estudos de sondagem, tendo em vista o rebaixamento do calado do porto e a verificação da qualidade do solo, resultando na solução que envolve o aumento da largura da banqueta de proteção.

11. Nessa linha, entende a secretaria que foram supridas as deficiências anteriormente relatadas sobre a segurança das estruturas durante os serviços de dragagem. Em que pese isso, restam algumas incertezas sobre a futura retirada dos gabiões G5 a G14, razão pela qual se propõe a expedição de alertas à Emap sobre a necessidade de submeter alterações a serem promovidas no Plano de Trabalho do convênio caso decida pela retirada dos gabiões com recursos desse, bem como para que atente para a necessidade de certame licitatório para esse serviço, vez que não previstos em contrato.

12. Quanto à posterior retirada da bancada, não vê óbices, em se tratando apenas de acréscimos de quantitativos de serviços.

13. Alinho-me, portanto, ao exame consignado na instrução, entendendo suficiente a expedição dos alertas ora alvitrados. O acompanhamento dessas soluções e os resultados delas advindos poderá ser objeto de futuras fiscalizações segundo o plano desenhado ordinária e anualmente para as obras de interesse do Congresso Nacional, possivelmente, no Fiscobras de 2011.

14. Quanto ao Reidi, verifica-se que houve a expedição das Portarias 100/2008 e 305/2008, além da nota técnica acerca da inclusão dos serviços do Porto do Itaqui, relativamente à contrapartida, restando as demais providências a cargo da Emap e da Receita Federal.

Ante o exposto, acolho o parecer da Secex/MA e manifesto-me por que o Tribunal aprove o acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 4 de agosto de 2010.

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI
Relator

ACÓRDÃO Nº 1919/2010 – TCU – Plenário

1. Processo TC-013.724/2008-3 (com 1 volume e 1 anexo).
2. Grupo I – Classe V – Assunto: Relatório de Levantamento de Auditoria.
3. Interessados/Responsáveis:
3.1. Interessado: Congresso Nacional.

3.2. Responsáveis: Antonio Carlos de Carvalho Lago (CPF 104.143.203-87); João Rodolfo Ribeiro Gonçalves (CPF 000.541.353-20); João Castelo Ribeiro Gonçalves (CPF 000.355.302-78).

4. Unidade: Empresa Maranhense de Administração Portuária - Emap.

5. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade: Secretaria de Controle Externo/MA (Secex/MA).

8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Relatório de Levantamento de Auditoria realizada nas obras de dragagem dos berços 100 a 103 e da retroárea dos berços 100 e 101 do Porto do Itaqui no Maranhão, no âmbito do Fiscobras 2008,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. alertar a Empresa Maranhense de Administração Portuária Maranhão (Emap) para que:

9.1.1. submeta à aprovação da SEP/PR as alterações pertinentes no Plano de Trabalho do Convênio 001/2007, caso pretenda utilizar recursos vinculados a esse ajuste para pagamento dos serviços relacionados à retirada dos Gabiões G5 a G14;

9.1.2. atente para a necessidade de realizar prévio certame licitatório quando da contratação dos serviços para retirada dos referidos gabiões, uma vez que se trata de serviços novos, não previstos no Contrato 33/2007-Emap;

9.2. dar ciência deste acórdão à Secretaria Especial de Portos da Presidência da República e à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, e

9.3. arquivar o presente processo.

10. Ata n° 28/2010 – Plenário.

11. Data da Sessão: 4/8/2010 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1919-28/10-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Valmir Campelo (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.

13.2. Auditores presentes: Augusto Sherman Cavalcanti (Relator), Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

(Assinado Eletronicamente)
VALMIR CAMPELO
na Presidência

(Assinado Eletronicamente)
AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário
TC-032.914/2008-0
Apenso: TC-006.916/2009-0
Natureza: Representação
Unidade: Município de Maués/AM

Responsáveis: Adalberto Fernandes de Azevedo (321.293.862-53); Andrea Soares Barnez (937.910.465-00); Audizia Donizete Gomes Lobo (240.710.212-68); Edelto de Oliveira Lopes (314.374.352-20); Estaleiro Rio Amazonas Ltda. (02.709.163/0001-73); Francisco de Assis Benchaya (055.069.482-04); Jackson Monteiro Martins (314.374.782-04); José Milton Barbosa Filho (074.296.653-49); João Bosco Cantuária dos Reis (213.053.582-87); Luiz Antonio Pagot (435.102.567-00); Odivaldo Miguel de Oliveira Paiva (174.201.562-04); Raimunda Regina Cruz de Angiolis (346.813.882-20); Ricardo Kumihiko Yamaguishi (562.968.948-72); Sidney Ricardo de Oliveira Leite (240.678.572-68); Solange Cristina da Costa Rocha (601.107.162-72); Valter Casimiro Silveira (564.286.341-04).

Interessada: Secex/AM

Advogado constituído nos autos: não há

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. CONHECIMENTO. ADOÇÃO DE MEDIDA CAUTELAR. AUDIÊNCIAS. DETERMINAÇÕES.

RELATÓRIO

Adoto, como relatório, a instrução de lavra da Secex/AM:

"**1 - APRESENTAÇÃO**

A fiscalização da obra de construção do Porto de Maués/AM surgiu de Representação efetuada por esta unidade técnica, em razão de documentação encaminhada pelo Tribunal de Contas do Estado do Amazonas – TCE/AM, relatando possíveis irregularidades na execução do Convênio 240/2005, celebrado entre a Prefeitura de Maués/AM e o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes -– Dnit.

Após a realização de diligências e analisados os elementos presentes nos autos, o Acórdão 533/2010-TCU - Plenário, de 24/3/2010, determinou a realização da presente auditoria.

2 - INTRODUÇÃO

2.1 - Deliberação

Em cumprimento ao Acórdão 533/2010-TCU - Plenário, realizou-se auditoria na Prefeitura Municipal de Maués/AM, no período compreendido entre 5/4/2010 e 14/5/2010.

A razão que motivou esta auditoria foi Representação efetuada por esta unidade técnica em razão da documentação encaminhada pelo TCE/AM, relatando possíveis irregularidades na execução do Convênio 240/2005 celebrado entre aquele município e o Dnit.

2.2 - Visão geral do objeto

Convênio 240/2005 celebrado em 30/12/2005, entre a Prefeitura de Maués/AM e a Diretoria de Infraestrutura Aquaviária - DAQ do Dnit, para construção de terminal hidroviário de passageiros e cargas naquela municipalidade - chamado Porto de Maués/AM.

2.3 - Objetivo e questões de auditoria

A presente auditoria teve por objetivo verificar a regularidade da execução das obras do Porto Fluvial de Maués/AM.

A partir do objetivo do trabalho e a fim de avaliar em que medida os recursos estão sendo aplicados de acordo com a legislação pertinente, formularam-se as questões adiante indicadas:

1 - Houve adequada apreciação do texto das minutas do convênio e de seus aditivos (acompanhadas dos documentos previstos no art. 4º da IN-STN 01/97) pelos setores técnico e jurídico do órgão/entidade concedente e a aprovação da autoridade competente deu-se após e fundamentou-se nestes pareceres?

2 - Os preços dos serviços definidos no orçamento da obra são compatíveis com os valores de mercado?

3 - O orçamento da obra encontra-se devidamente detalhado (planilha de quantitativos e preços unitários) e acompanhado das composições de todos os custos unitários de seus serviços?

4 - Os bens, serviços ou obras contratados para execução do convênio foram efetivamente recebidos/prestados, de acordo com as especificações?

5 - Há indícios de fraude em relação aos documentos fiscais e comprovantes de despesas?

6 - O pagamento dos valores contratados está sendo realizado de acordo com a legislação e o instrumento contratual?

7 - Os recursos liberados foram depositados e geridos em conta bancária específica do convênio, na forma prevista pelos arts. 18, III, § 1º, 19 *caput*, 20, § § 1º a 3º e 21 da IN-STN 01/97?

8 - A fiscalização do convênio e o acompanhamento de sua realização são efetivamente realizados pela Unidade?

2.4 - Metodologia utilizada

A metodologia aplicada na fiscalização fundamentou-se nos padrões gerais de auditorias definidos na Portaria TCU 122, de 27/4/2004, alterada pela Portaria-Segecex 26, de 19/10/2009, tendo sido utilizadas as matrizes de planejamento, de procedimentos e de achados.

Para responder as questões de auditoria levantadas efetuaram-se análises documentais, comparação de dados, cálculos, pesquisas em sistemas informatizados e inspeção física.

Na fase de execução, a equipe verificou os processos de pagamento, prestações de contas parciais e medições da execução físico-financeira das obras.

Na visita ao município foram vistoriadas a execução das obras e o estágio atual.

2.5 - Limitações

A documentação original do convênio em apreço encontra-se na sede do Dnit em Brasília/DF, sendo analisadas as cópias dos mesmos, e os projetos básico e executivo estão deficientes, com especificações técnicas incompletas e imprecisas.

2.6 - VRF

O volume de recursos fiscalizados alcançou o montante de R$ **8.673.010,98.** Valor referente ao montante de recursos programados pelo Convênio 240/2005, após aditivo.

2.7 - Benefícios estimados

Entre os benefícios estimados desta fiscalização pode-se mencionar melhoria na atuação do Dnit como mandatária da União no convênio, recuperação de recursos despendidos, aumento da expectativa de controle e o exercício da competência do Tribunal de Contas da União em resposta à demanda da sociedade, sendo o total dos benefícios quantificáveis desta auditoria de R$ 1.777.169,16 (um milhão, setecentos e setenta e sete mil, cento e sessenta e nove reais e dezesseis centavos).

2.8 - Processos conexos

Não existem processos conexos.

3 - ACHADOS DE AUDITORIA

3.1 - Pagamento de serviços contratados que não foram executados ou cujos quantitativos foram executados em quantidade inferior à prevista.

3.1.1 - Situação encontrada:

Confrontando-se os serviços que foram pagos pela Prefeitura de Maués/AM, por conta das 10 (dez) medições (fls. 781/788, anexo 1, vol. 4), com os efetivamente executados no local da obra, verifica-se que existem diversos serviços que apresentam discordância entre a sua execução física e a financeira (fls. 148/149, anexo 2).

Nesse ponto, vale acrescentar que não basta que a empresa construtora da obra adquira os materiais ou insumos, ela deve executar/implantar seguindo as especificações de projeto. Assim ocorreu com o serviço referente ao item 7.1 - Porta de alumínio c/ veneziana, pois, segundo a última medição (nº 10), o mesmo foi pago em sua plenitude e, conforme constatação *in loco* por esta equipe de auditoria, essas portas estavam armazenadas no local da obra. O item 7.5 - porta de ferro de enrolar, por sua vez, havia sido pago 50% (cinquenta por cento), todavia, no local da obra não tinha sido executado.

Na parte naval, o flutuante de acesso intermediário e as duas pontes móveis estão medidos e pagos em 85% (oitenta e cinco por cento), porém, não estavam no local do empreendimento. Diversos outros materiais medidos e pagos não foram encontrados na obra.

Na tabela a seguir, foram arrolados todos os serviços pagos, ou totalmente ou parcialmente, mas que não foram implementados na obra segundo a sua execução financeira, totalizando R$ 1.319.221,62 (um milhão, trezentos e dezenove mil, duzentos e vinte e um reais e sessenta e dois centavos) em serviços pagos e não executados.

ITEM	DESCRIÇÃO	VALOR PAGO (R$)	VALOR EXECUTADO (R$)	DIFERENÇA (R$)
5.0	Guarda corpo pilaretes	19.982,78 (48%)	ZERO	19.982,78
7.3.1	Alambrado com tela galvanizada	15.582,00 (70%)	ZERO	15.582,00
1.8	02 Pontes de acesso 45,00x8,00 (6,00 + 2 passarelas de 1,0 m)	995.099,32 (85%)	ZERO	995.099,32
1.10	Flutuante de acesso intermediário (20x10x1,5 m)	188.901,52 (85%)	ZERO	188.901,52
1.13.2	Deslocamento dos flutuantes/pontes para o local de instalação	166.069,30 (70%)	110.301,54 (46%)	55.767,76
7.1	Porta de alumínio c/ veneziana	2.700,68 (100%)	ZERO	2.700,68
7.2	Fornecimento de porta de madeira, abrir 1 folha	448,38 (100%)	ZERO	448,38
7.3	Colocação de porta de uma folha e ferragem tipo comercial	2.615,40 (100%)	ZERO	2.615,40
7.5	Porta de ferro de enrolar	5.358,39 (100%)	ZERO	5.358,39
7.7	Brise de madeira de lei	9.124,11 (50%)	8.467,19 (46,4%)	656,92
7.8	Porta para sanitário - divisória tipo wall de correr	318,60 (50%)	ZERO	318,60
7.9	Porta para sanitário - divisória tipo wall de abrir	764,64 (50%)	ZERO	764,64
12.0	Equipamentos de sanitário e de cozinha	7.725,64 (50%)	ZERO	7.725,64
14.3	Escada metálica h=3,50 m, inclusive revestimento de borracha tipo plurigoma e pintura esmalte	1.711,42 (30%)	ZERO	1.711,42
14.4	Guarda corpo metálico	4.338,17 (30%)	ZERO	4.338,17
14.7	lataforma elevatória	17.250,00 (30%)	ZERO	17.250,00
TOTAL				**1.319.221,62**

(1): Calculou-se o valor executado, tendo como referência o peso das estruturas (pontes e cais flutuantes). O valor total do peso a ser transportado para o local da obra é de 650.825,89 kilogramas (ponte fixa, duas pontes móveis, flutuantes intermediário e principal). Ocorre que somente a ponte fixa e o flutuante principal foram transportados para o local da obra segundo fotos anexas), totalizando 302.590,34 kilogramas, o que corresponde a aproximadamente 46% de execução física deste serviço (46% de R$ 237.241,87 = R$ 110.301,54).

(2): Calculou-se o valor executado tendo como referência o metro quadrado de brise executado. O serviço brise em madeira de lei executado, medido pela equipe de auditoria, correspondeu a 120 metros quadrados. Ocorre que o previsto para o serviço é de 258,62 metros quadrados. Com isso, foi executado apenas 120/258,62 = 46,4%, o que corresponde a execução financeira de R$ 8.467,19.

3.1.2 - Objetos nos quais o achado foi constatado:

Contrato 007/2006 - Termo de contrato de obras e serviços de engenharia, celebrado entre o Estado do Amazonas, por intermédio da Prefeitura Municipal de Maués/AM, e a empresa Eram.

Convênio 240/2005 - Execução de obras e serviços para construção do Porto Fluvial de Maués/AM.

3.1.3 - Causas da ocorrência do achado:

Deficiências de controles - A Prefeitura de Maués/AM não deveria ter pagado, nas diversas medições solicitadas pela Empresa Eram, por serviços não executados no local da obra.

Negligência - A Comissão Paritária deveria ter cumprido as suas atribuições disciplinadas no *caput* da cláusula quinta do Termo de Convênio 240/2005 (fls. 25/31, anexo 1), fiscalizando efetivamente o empreendimento.

3.1.4 - Efeitos/Consequências do achado:

Prejuízos gerados por pagamentos indevidos (efeito real)

3.1.5 - Critérios:

Convênio 240/2005, Dnit/PM Maués, cláusula 5ª, *caput*

Convênio 240/2005, Dnit/PMM, cláusula 5ª, § 1º

Lei 8666/1993, art. 66

3.1.6 - Evidências:

Planilha da 10ª medição (folhas 781/788 do Anexo 1 - Volume 4)

Fotos da obra (folhas 148/149 do Anexo 2 - Principal)

3.1.7 - Conclusão da equipe:

Considerando a constatação de que foi pago à executora a mais do que o efetivamente executado; a intenção de prosseguimento e conclusão do objeto do convênio em tela a fim de atingir o seu objetivo social; conclui-se pela possibilidade de, cautelarmente, determinar à Prefeitura de Maués/AM que somente efetue novos pagamentos à empresa Eram após constatação e medição pelo Dnit de que a execução física das obras está adequada ao montante financeiro já pago à contratada. Associado a isso, determinação ao Dnit para que realize as medições da obra objeto do Convênio 240/2005, celebrado com a Prefeitura de Maués/AM, e somente autorize a convenente a efetuar novos pagamentos à empresa contratada, após comprovada a real execução físico-financeira e o regular dispêndio dos recursos públicos.

A irregularidade constatada pode comprometer o cumprimento do objeto em sua totalidade porquanto resta em percentual a ser executado, aproximadamente, 40% (quarenta por cento) e já foi pago 85% (oitenta e cinco por cento), evidenciando o *fumus boni iuris* e, no presente caso, subsiste o *periculum in mora*, consistente na possibilidade de que o restante dos recursos disponíveis na conta específica do convênio sejam sacados antes da decisão de mérito desta Corte de Contas. Ademais, não se vislumbra a existência de *periculum in mora* em reverso em vista da oportunidade de defesa dada aos responsáveis nas audiências propostas.

3.1.8 - Responsáveis:

Nome: Estaleiro Rio Amazonas Ltda. - **CNPJ** 02.709.163/0001-73

Conduta: A empresa Eram apresentou as faturas à Prefeitura de Maués/AM pleiteando o pagamento por serviços que não estavam executados fisicamente na obra.

Nexo de causalidade: Se a empresa Eram estivesse cumprido o que determina os termos contratuais, bem como os normativos legais vigentes, a presente irregularidade poderia ter sido evitada.

Nome: Odivaldo Miguel de Oliveira Paiva - **CPF** 174.201.562-04 - **Cargo:** Prefeito Municipal de Maués/AM

Nome: Jackson Monteiro Martins - **CPF** 314.374.782-04 - **Cargo:** Secretário Municipal de Administração e Planejamento e Presidente da Comissão de Licitação de Maués/AM

Nome: Audizia Donizete Gomes Lobo - **CPF** 240.710.212-68 - **Cargo:** Secretária Municipal de Finanças

Conduta: Efetuou a liberação para os pagamentos das faturas à empresa Eram.

Nexo de causalidade: Aprovação do pagamento por serviços não executados na obra do Porto Fluvial de Maués/AM.

Culpabilidade: Não é possível afirmar que houve boa fé do responsável.

É razoável afirmar que era possível ao responsável ter consciência da ilicitude do ato que praticara.

Em face do exposto, é de se concluir que a conduta do responsável é culpável, ou seja, reprovável, razão pela qual ele deve ser ouvido em audiência a fim de avaliar se merece ser apenado com a aplicação de pena de multa.

Nome: Solange Cristina da Costa Rocha - **CPF** 601.107.162-72 - **Cargo:** Fiscal municipal de Maués/AM

Nome: Francisco de Assis Benchaya - **CPF** 055.069.482-04 - **Cargo:** Fiscal municipal de Maués/AM

Conduta: Como fiscal da Prefeitura de Maués/AM, não efetuou a contento a fiscalização da obra a cargo da Eram, sendo conivente com pagamentos por serviços que não foram efetivamente executados.

Nexo de causalidade: Se a fiscalização a cargo da fiscalização fosse efetiva, poderiam ter sido evitados pagamentos à empresa Eram por serviços não executados no Porto Fluvial de Maués/AM.

Culpabilidade: Não é possível afirmar que houve boa fé do responsável.

É razoável afirmar que era possível ao responsável ter consciência da ilicitude do ato que praticara.

Em face do exposto, é de se concluir que a conduta do responsável é culpável, ou seja, reprovável, razão pela qual ele deve ser ouvido em audiência a fim de avaliar se merece ser apenado com a aplicação de pena de multa.

Nome: Valter Casimiro Silveira - **CPF** 564.286.341-04 - **Cargo:** Membro da Comissão Paritária de fiscalização (Dnit)

Nome: Andrea Soares Barnez - **CPF** 937.910.465-00 - **Cargo:** Membro da Comissão Paritária de fiscalização (Dnit)

Conduta: Não efetuou a contento a fiscalização por parte do Dnit.

Nexo de causalidade: Se tivesse efetuado uma fiscalização efetiva, a presente irregularidade poderia ter sido evitada.

Culpabilidade: Não é possível afirmar que houve boa fé do responsável.

É razoável afirmar que era possível ao responsável ter consciência da ilicitude do ato que praticara.

Em face do exposto, é de se concluir que a conduta do responsável é culpável, ou seja, reprovável, razão pela qual ele deve ser ouvido em audiência a fim de avaliar se merece ser apenado com a aplicação de pena de multa.

3.1.9 - Proposta de encaminhamento:

Audiência, nos termos do art. 43, inciso II, da Lei 8.443/92, tendo em vista a ocorrência de solicitação de medição de serviços não executados na obra do Porto Fluvial de Maués/AM, objeto do Convênio 240/2005 celebrado entre o Dnit e aquela municipalidade, conforme constatação de auditoria de que serviços foram pagos, ou totalmente ou parcialmente, mas que não foram implementados na obra segundo a sua execução financeira, no total de R$ 1.319.221,62 (um milhão, trezentos e dezenove mil, duzentos e vinte e um reais e sessenta e dois centavos).

Audiência, nos termos do art. 43, inciso II, da Lei 8.443, de 1992, tendo em vista a aprovação de pagamento por serviços não executados na obra do Porto Fluvial de Maués/AM, objeto do Convênio 240/2005 celebrado entre o Dnit e aquela municipalidade, conforme constatação de auditoria de que serviços foram pagos, ou totalmente ou parcialmente, mas que não foram implementados na obra segundo a sua execução financeira, no total de R$ 1.319.221,62 (um milhão, trezentos e dezenove mil, duzentos e vinte e um reais e sessenta e dois centavos).

Audiência, nos termos do art. 43, inciso II, da Lei 8.443, de 1992, tendo em vista a ocorrência de pagamento por serviços não executados na obra do Porto Fluvial de Maués/AM, objeto do Convênio 240/2005 celebrado entre o Dnit e aquela municipalidade, conforme constatação de auditoria de que serviços foram pagos, ou totalmente ou parcialmente, mas que não foram implementados na obra segundo a sua execução financeira, no total de R$ 1.319.221,62 (um milhão, trezentos e dezenove mil, duzentos e vinte e um reais e sessenta e dois centavos).

Audiência, nos termos do art. 43, inciso II, da Lei 8.443, de 1992, tendo em vista a ocorrência de pagamento por serviços não executados na obra do Porto Fluvial de Maués/AM, objeto do Convênio 240/2005 celebrado entre o Dnit e aquela municipalidade, conforme constatação de auditoria de que serviços foram pagos, ou totalmente ou parcialmente, mas que não foram implementados na obra segundo a sua execução financeira, no total de R$ 1.319.221,62 (um milhão, trezentos e dezenove mil, duzentos e vinte e um reais e sessenta e dois centavos), conforme tabela anexa.

Cautelarmente, determinar à Prefeitura de Maués/AM que, referente ao Convênio 240/2005 celebrado com o Dnit, tendo em vista a constatação de pagamento por serviços não executados, somente efetue novos pagamentos à empresa Eram após medição efetuada pelo Dnit, constatando que a execução física das obras está adequada ao montante financeiro já pago à contratada.

Cautelarmente, determinar ao Dnit que, referente ao Convênio 240/2005 celebrado com a Prefeitura de Maués/AM, considerando a constatação de pagamento por serviços não executados, realize as medições da obra objeto do referido convênio e somente autorize a convenente a efetuar novos pagamentos à empresa contratada, após comprovada a real execução físico-financeira e o regular dispêndio dos recursos públicos.

3.2 - Superfaturamento decorrente de quantitativo exorbitante para o serviço 'Duas pontes de 45 m x 8 m' (item 1.8).

3.2.1 - Situação encontrada:

O orçamento executivo da obra do Porto de Maués/AM apontou que as duas pontes móveis, com extensão de 45 metros cada, somadas, totalizariam um peso de 292.676,28 kg (duzentos e noventa e dois mil, seiscentos e setenta e seis e vinte o oito décimos de quilogramas).

Considerando que os projetos executivos do citado empreendimento não demonstram com precisão todas as características da obra ou serviço, seus custos, especificações e quantidades, foram realizados cálculos estimativos dos pesos destas duas pontes.

Vale registrar que, para esta estimativa, utilizaram-se as informações técnicas do memorial de cálculo da obra do Porto de Novo Airão/AM (projeto elaborado pelo próprio Dnit no Amazonas, CD inserto às fls. 122, vol. principal, notadamente as densidades das barras e chapas de aço ASTM (aço naval), vez que o mesmo demonstra acuradamente as características da obra, seus custos, especificações e quantidades, bem como pelo fato de que, em que pese tratar-se de obras com projetos distintos, referem-se a empreendimentos de mesma natureza (portos), que possuem métodos construtivos semelhantes (utilização de aço ASTM – aço naval, por exemplo, para a construção dos elementos da parte naval – cais, pontes, entre outros).

De posse das dimensões, elementos e perfis caracterizados pelos projetos executivos do Porto de Maués/AM, e das densidades das barras, calculou-se o peso das pontes, conforme memorial do anexo 7.1 deste relatório (fls. 151/153, vol. principal).

Nesse sentido, verificou-se que o peso das duas pontes deveria ser de 178.189,24 kg (cento e setenta e oito mil, cento e oitenta e nove e vinte e quatro décimos de quilogramas). Em face do exposto, superdimensionou-se este item em 114.487,04 kg (cento e quatorze mil, quatrocentos e oitenta e sete e quatro décimos de quilogramas), o que pode ocasionar, com o pagamento total deste serviço, um superfaturamento de R$ 457.948,16 (quatrocentos e cinquenta e sete mil, novecentos e quarenta e oito reais e dezesseis centavos).

3.2.2 - Objetos nos quais o achado foi constatado:

Contrato 007/2006 - Termo de contrato de obras e serviços de engenharia, celebrado entre o Estado do Amazonas, por intermédio da Prefeitura Municipal de Maués/AM, e a empresa Eram.

Convênio 240/2005 - Execução de obras e serviços para construção do Porto Fluvial de Maués/AM.

Projeto Projeto Básico

Projeto Projeto Executivo

3.2.3 - Causas da ocorrência do achado:

Falta de planejamento da Prefeitura de Maués/AM - Um empreendimento, por mais simples que seja, necessita ser antecedido de um criterioso planejamento. A Administração Municipal deveria planejar desde a aquisição dos recursos públicos para o empreendimento da obra do Porto Fluvial de Maués/AM passando pela elaboração de um projeto básico com nível de detalhamento elevado, que refletisse as reais necessidades do empreendimento, acompanhado do memorial de cálculo de todos os quantitativos dos serviços, até a execução da obra.

Negligência - A Comissão Paritária deveria cumprir os termos da cláusula quinta do termo de convênio, mais especificamente o parágrafo primeiro, não aprovando os projetos básico e executivo, a cargo da Prefeitura de Maués/AM, elaborados sem o memorial de cálculo dos quantitativos dos serviços constantes da obra do Porto Fluvial de Maués/AM.

3.2.4 - Efeitos/Consequências do achado:

Prejuízos gerados por pagamentos indevidos (efeito potencial)

3.2.5 - Critérios:

Lei 8666/1993, art. 6º, inciso IX; art. 6º, inciso X; art. 7º, § 1º; art. 7º, § 2º; art. 7º, *caput*; art. 12

3.2.6 - Evidências:

Planilha da 1ª medição (folhas 27/37 do Anexo 2 - Principal)

Planilhas de composição de preços unitários sem detalhamento adequado (folhas 157/191 do Anexo 2 - Principal)

3.2.7 - Conclusão da equipe:

Considerando a constatação de que há superfaturamento no item referido; conclui-se pela possibilidade de, cautelarmente, determinar à Prefeitura de Maués/AM que retenha, na conta específica do convênio, o montante superfaturado até o exame de mérito por esta Corte de Contas.

A irregularidade constatada pode comprometer o cumprimento do objeto em sua totalidade porquanto resta em percentual a ser executado, aproximadamente, 40% (quarenta por cento) e já foi pago 85% (oitenta e cinco por cento), evidenciando o *fumus boni iuris* e, no presente caso, subsiste o *periculum in mora*, consistente na possibilidade de que o restante dos recursos disponíveis na conta específica do convênio sejam sacados antes da decisão de mérito desta Corte de Contas. Ademais, não se vislumbra a existência de *periculum in mora* em reverso em vista da oportunidade de defesa dada aos responsáveis nas audiências propostas.

Conjuntamente à expedição da cautelar, importante realizar audiência dos responsáveis para apresentem suas razões de justificativa ao constatado.

3.2.8 - Responsáveis:

Nome: Estaleiro Rio Amazonas Ltda. - **CNPJ** 02.709.163/0001-73

Conduta: A empresa Eram executou serviço que apresentava, no orçamento, um quantitativo exorbitante.

Nexo de causalidade: Se a empresa estivesse cumprido o que determina a cláusula quinta do Termo de Contrato 007/2006 (fls. 628/652, anexo 1, vol. 3), a presente irregularidade poderia ter sido evitada.

Nome: Sidney Ricardo de Oliveira Leite - **CPF** 240.678.572-68 - **Cargo:** ex-Prefeito Municipal de Maués/AM

Nome: Edelto de Oliveira Lopes - **CPF** 314.374.352-20 - **Cargo:** Membro da Comissão de Licitação de Maués/AM

Nome: Raimunda Regina Cruz de Angiolis - **CPF** 346.813.882-20 - **Cargo:** Membro da Comissão de Licitação de Maués/AM

Nome: Jackson Monteiro Martins - **CPF** 314.374.782-04 - **Cargo:** Presidente da Comissão de Licitação de Maués/AM

Conduta: Conivente ao silenciar frente a orçamento flagrantemente mal elaborado contendo quantitativo exorbitante de materiais e serviços.

Nexo de causalidade: Se cumprisse seu fiel dever de seguir as leis aplicáveis ao caso em tela, a irregularidade poderia não ter ocorrido.

Culpabilidade: Não é possível afirmar que houve boa fé do responsável.

O responsável praticou o ato sem prévia consulta a órgãos técnicos ou, de algum modo, respaldado em parecer técnico.

É razoável afirmar que era possível ao responsável ter consciência da ilicitude do ato que praticara.

Em face do exposto, é de se concluir que a conduta do responsável é culpável, ou seja, reprovável, razão pela qual ele deve ser ouvido em audiência a fim de avaliar se merece ser apenado com a aplicação de pena de multa.

Nome: Valter Casimiro Silveira - **CPF** 564.286.341-04 - **Cargo:** Membro da Comissão Paritária de fiscalização (Dnit)

Nome: Solange Cristina da Costa Rocha - **CPF** 601.107.162-72 - **Cargo:** Membro da Comissão Paritária de fiscalização (PMM)

Nome: José Milton Barbosa Filho - **CPF** 074.296.653-49 - **Cargo:** Membro da Comissão Paritária de fiscalização (PMM)

Nome: Andrea Soares Barnez - **CPF** 937.910.465-00 - **Cargo:** Membro da Comissão Paritária de fiscalização (Dnit)

Conduta: Conivente ao silenciar frente a orçamento flagrantemente mal elaborado contendo quantitativo exorbitante de materiais e serviços.

Nexo de causalidade: O conhecimento de que o peso deste item estava exorbitante era suficiente para que o orçamento não fosse aprovado, sendo objeto de ajustes.

Culpabilidade: Não é possível afirmar que houve boa fé do responsável.

É razoável afirmar que era possível ao responsável ter consciência da ilicitude do ato que praticara.

Em face do exposto, é de se concluir que a conduta do responsável é culpável, ou seja, reprovável, razão pela qual ele deve ser ouvido em audiência a fim de avaliar se merece ser apenado com a aplicação de pena de multa.

Nome: Odivaldo Miguel de Oliveira Paiva - **CPF** 174.201.562-04 - **Cargo:** Prefeito Municipal de Maués/AM

Conduta: Conivente ao silenciar frente a orçamento flagrantemente mal elaborado contendo quantitativo exorbitante de materiais e serviços.

Nexo de causalidade: Se cumprisse seu dever de seguir as leis aplicáveis ao caso em tela a irregularidade poderia não ter ocorrido.

Culpabilidade: Não é possível afirmar que houve boa fé do responsável.

O responsável praticou o ato sem prévia consulta a órgãos técnicos ou, de algum modo, respaldado em parecer técnico.

É razoável afirmar que era possível ao responsável ter consciência da ilicitude do ato que praticara.

Em face do exposto, é de se concluir que a conduta do responsável é culpável, ou seja, reprovável, razão pela qual ele deve ser ouvido em audiência a fim de avaliar se merece ser apenado com a aplicação de pena de multa.

3.2.9 - Proposta de encaminhamento:

Referente ao Convênio 240/2005, celebrado entre o Dnit e a Prefeitura de Maués/AM, apresente razões de justificativa à aprovação de orçamento contendo a seguinte irregularidade: os orçamentos básico e executivo da obra do Porto de Maués/AM apontaram que as duas pontes móveis, com extensão de 45 metros cada, somadas, totalizaria um peso de 292.676,28 kg (duzentos e noventa e dois mil, seiscentos e setenta e seis e vinte o oito décimos de quilogramas). Ocorre que, pelo memorial de cálculo estimativo inserto às fls. 151/153, vol. principal, verificou-se que o peso das duas pontes deveria ser da ordem de 178.189,24 kg (cento e setenta e oito mil, cento e oitenta e nove e vinte e quatro décimos de quilogramas). Em face do exposto, superdimensionou-se este item em 114.487,04 kg (cento e quatorze mil, quatrocentos e oitenta e sete e quatro décimos de quilogramas), resultando em superfaturamento de R$ 457.948,16 (quatrocentos e cinquenta e sete mil, novecentos e quarenta e oito reais e dezesseis centavos).

Referente ao Convênio 240/2005, celebrado entre o Dnit e a Prefeitura de Maués/AM, a empresa deve apresentar razões de justificativa com relação ao descumprimento dos termos contratuais (cláusula quinta, parágrafo primeiro, do Termo de Contrato 007/2006), notadamente a execução de serviço com quantitativo superdimensionado, a saber: os orçamentos básico e executivo da obra do Porto de Maués/AM apontaram que as duas pontes móveis, com extensão de 45 metros cada, somadas, totalizaria um peso de 292.676,28 kg (duzentos e noventa e dois mil, seiscentos e setenta e seis e vinte o oito décimos de quilogramas). Ocorre que, pelo memorial de cálculo estimativo inserto às fls. 151/153, vol. principal, verificou-se que o peso das duas pontes deveria ser da ordem de 178.189,24 kg (cento e setenta e oito mil, cento e oitenta e nove e vinte e quatro décimos de quilogramas). Em face do exposto, superdimensionou-se este item em 114.487,04 km (cento e quatorze mil, quatrocentos e oitenta e sete e quatro décimos de quilogramas), resultando em superfaturamento de R$ 457.948,16 (quatrocentos e cinquenta e sete mil, novecentos e quarenta e oito reais e dezesseis centavos).

Como membro da Comissão Paritária de Fiscalização do Convênio 240/2005, celebrado entre o Dnit e a Prefeitura de Maués/AM, apresente razões de justificativa acerca da omissão de manifestação contrária a aprovação dos orçamentos básico e executivo da obra do Porto de Maués/AM, vez que dimensionaram, para as duas pontes móveis, com extensão de 45 metros cada, um peso total de 292.676,28 kg (duzentos e noventa e dois mil, seiscentos e setenta e seis e vinte o oito décimos de quilogramas). Ocorre que, pelo memorial de cálculo estimativo inserto às fls. 151/153, vol. principal, verificou-se que o peso das duas pontes deveria ser da ordem de 178.189,24 kg (cento e setenta e oito mil, cento e oitenta e nove e vinte e quatro décimos de quilogramas). Em face do exposto, superdimensionou-se este item em 114.487,04 km (cento e quatorze mil, quatrocentos e oitenta e sete e quatro décimos de quilogramas), resultando em superfaturamento de R$ 457.948,16 (quatrocentos e cinquenta e sete mil, novecentos e quarenta e oito reais e dezesseis centavos).

Referente ao Convênio 240/2005, celebrado entre o Dnit e a Prefeitura de Maués/AM, apresente razões de justificativa à conivência com orçamento contendo a seguinte irregularidade: os orçamentos básico e executivo da obra do Porto de Maués/AM apontaram que as duas pontes móveis, com extensão de 45 metros cada, somadas, totalizaria um peso de 292.676,28 kg (duzentos e noventa e dois mil, seiscentos e setenta e seis e vinte o oito décimos de quilogramas). Ocorre que, pelo memorial de cálculo estimativo inserto às fls. 151/153, vol. principal, verificou-se que o peso das duas pontes deveria ser da ordem de 178.189,24 kg (cento e setenta e oito mil, cento e oitenta e nove e vinte e quatro décimos de quilogramas). Em face do exposto, superdimensionou-se este item em 114.487,04 kg (cento e quatorze mil, quatrocentos e oitenta e sete e quatro décimos de quilogramas), resultando em superfaturamento de R$ 457.948,16 (quatrocentos e cinquenta e sete mil, novecentos e quarenta e oito reais e dezesseis centavos).

3.3 - Composições de custos unitários com ausência de detalhamento de mão de obra, materiais e equipamentos.

3.3.1 - Situação encontrada:

O orçamento apresentado pela Prefeitura Municipal de Maués/AM não está adequadamente detalhado. Existem diversas composições de custos unitários que estão com o campo 'mão de obra' sem o seu preenchimento.

A título de exemplo, dos serviços mais relevantes do orçamento da obra (Planilha, fl. 209, anexo 2, vol. 1), que, juntos, somam 80% do valor do empreendimento, apenas o serviço 'Aço CA-50' (fl. 290, anexo 2, vol. 1), referente à parte de urbanização do Porto, contempla as discriminações de mão de obra (encarregado de turma, armador e servente) e de materiais (aço CA-50 e arame recozido) utilizados em sua composição (fls. 276/293, anexo 2, vol. 1).

Nesse ponto, vale registrar o seguinte ensinamento de Maçahiko Tisaka (Orçamento na construção civil : consultoria, projeto e execução, Editora Pini, 2006): 'Como já mencionado anteriormente, os custos diretos de uma determinada obra são a somatória dos CUSTOS UNITÁRIOS de todos os serviços específicos, multiplicados pelas suas respectivas quantidades. Para o cálculo dos CUSTOS UNITÁRIOS é necessário que conheçamos a sua COMPOSIÇÃO, isto é, quanto de MATERIAL vai ser utilizado, número de horas de PESSOAL qualificado e não qualificado e o número de horas de EQUIPAMENTO a ser utilizado, por unidade desses serviços.'.

Ademais, a elaboração de uma planilha orçamentária com composições de custos unitários que não contenham em detalhes todos os itens a serem contratados contraria o art. 7º, § 2°, inciso II, da Lei 8.666, de 21 de junho de 1993.

Essa impropriedade macula a transparência que deve nortear as despesas públicas. A jurisprudência desta Corte de Contas é nesse mesmo sentido. As contratações de obras e serviços de engenharia somente poderão ser licitadas quando existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição analítica de todos os seus custos unitários, visando a conferir transparência e a proporcionar melhores condições ao controle e à gestão contratual (Acórdãos 374/2009-2ª Câmara, 1.854/2009-Plenário, 946/2007-Plenário, 549/2006-Plenário, 2.385/2006-Plenário, 1.939/2007-Plenário, 2.049/2008-Plenário e 463/2001-2ª Câmara, entre outros).

Assim, a ausência no processo de licitação de detalhamento de todos os custos unitários caracteriza irregularidade, uma vez que afronta o dispositivo legal vigente e contraria a jurisprudência desta Corte de Contas.

3.3.2 - Objetos nos quais o achado foi constatado:

Contrato 007/2006 - Termo de contrato de obras e serviços de engenharia, celebrado entre o Estado do Amazonas, por intermédio da Prefeitura Municipal de Maués/AM, e a empresa Eram.

Edital 02/2006 - Edital de Concorrência 02/2006

3.3.3 - Causas da ocorrência do achado:

Deficiências de controles

3.3.4 - Efeitos/Consequências do achado:

Prejuízos gerados por pagamentos indevidos (efeito potencial)

3.3.5 - Critérios:

Acórdão 1391/2004, item 9.3, TCU - Plenário

Acórdão 1387/2006, item 9.1.5, TCU - Plenário

Acórdão 2065/2006, item 9.1, TCU - Plenário

Convênio 240/2005, Dnit/PMM, cláusula 5ª, § 1º

Decisão 930/2001, item 8.2.1, TCU - Plenário

Decisão 930/2001, item 8.2.2, TCU - Plenário

Decisão 1332/2002, TCU

Lei 8666/1993, art. 6º, inciso IX; art. 6º, inciso X; art. 7º, § 2º, inciso II; art. 7º, § 4º; art. 12; art. 40, § 2º, inciso II; art. 55, inciso II; art. 55, inciso III; art. 55, inciso XI; art. 65, § 3º; art. 65, inciso I, alínea b

3.3.6 - Evidências:

Planilhas de composição de preços unitários sem detalhamento adequado (folhas 157/191 do Anexo 2 - Principal)

3.3.7 - Conclusão da equipe:

Em vista da ausência de orçamento detalhado, devem ser convocados em audiência, pela aprovação do presente edital desconforme com o art. 7º, § 2°, inciso II, da Lei 8.666, de 21/6/1993, o Prefeito de Maués/AM e a Comissão Municipal de Licitação e, pela conivência com o ato irregular praticado, os membros da Comissão Paritária do Convênio 240/2005 e o Prefeito Municipal sucessor.

3.3.8 - Responsáveis:

Nome: Valter Casimiro Silveira - **CPF** 564.286.341-04 - **Cargo:** Membro da Comissão Paritária de fiscalização (Dnit)

Nome: Solange Cristina da Costa Rocha - **CPF** 601.107.162-72 - **Cargo:** Membro da Comissão Paritária de fiscalização (PMM)

Nome: José Milton Barbosa Filho - **CPF** 074.296.653-49 - **Cargo:** Membro da Comissão Paritária de fiscalização (PMM)

Nome: Andrea Soares Barnez - **CPF** 937.910.465-00 - **Cargo:** Membro da Comissão Paritária de fiscalização (Dnit)

Conduta: Não fiscalização dos atos irregulares praticados pela convenente.

Nexo de causalidade: Conivência com a aprovação do edital com orçamento não acompanhado das composições de todos os custos unitários de seus serviços, em desacordo com a Lei de Licitações.

Culpabilidade: É razoável afirmar que era possível ao responsável ter consciência da ilicitude do ato que praticara.

Em face do exposto, é de se concluir que a conduta do responsável é culpável, ou seja, reprovável, razão pela qual ele deve ser ouvido em audiência a fim de avaliar se merece ser apenado com a aplicação de pena de multa.

Nome: Sidney Ricardo de Oliveira Leite - **CPF** 240.678.572-68 - **Cargo:** Prefeito Municipal de Maués/AM

Nome: Raimunda Regina Cruz de Angiolis - **CPF** 346.813.882-20 - **Cargo:** Membro da Comissão de Licitação de Maués/AM

Nome: Jackson Monteiro Martins - **CPF** 314.374.782-04 - **Cargo:** Presidente da Comissão de Licitação de Maués/AM

Nome: Edelto de Oliveira Lopes - **CPF** 314.374.352-20 - **Cargo:** Membro da Comissão de Licitação de Maués/AM

Conduta: Aprovação do edital da Concorrência 2/2006 para construção do Porto de Maués/AM.

Nexo de causalidade: Aprovação do edital com orçamento não acompanhado das composições de todos os custos unitários de seus serviços, em desacordo com a Lei de Licitações.

Culpabilidade: Não é possível afirmar que houve boa fé do responsável.

O responsável praticou o ato sem prévia consulta a órgãos técnicos ou, de algum modo, respaldado em parecer técnico.

É razoável afirmar que era possível ao responsável ter consciência da ilicitude do ato que praticara.

Em face do exposto, é de se concluir que a conduta do responsável é culpável, ou seja, reprovável, razão pela qual ele deve ser ouvido em audiência a fim de avaliar se merece ser apenado com a aplicação de pena de multa.

Nome: Odivaldo Miguel de Oliveira Paiva - **CPF** 174.201.562-04 - **Cargo:** Prefeito Municipal de Maués/AM

Conduta: Conivente ao silenciar frente a orçamento flagrantemente mal elaborado.

Nexo de causalidade: Aprovação do edital da Concorrência 2/2006 para construção do Porto de Maués/AM.

Culpabilidade: Não é possível afirmar que houve boa fé do responsável.

O responsável praticou o ato sem prévia consulta a órgãos técnicos ou, de algum modo, respaldado em parecer técnico.

É razoável afirmar que era possível ao responsável ter consciência da ilicitude do ato que praticara.

Em face do exposto, é de se concluir que a conduta do responsável é culpável, ou seja, reprovável, razão pela qual ele deve ser ouvido em audiência a fim de avaliar se merece ser apenado com a aplicação de pena de multa.

3.3.9 - Proposta de encaminhamento:

Audiência da Comissão de Licitação e do Prefeito Municipal de Maués/AM, pela aprovação do edital da licitação do Convênio 240/2005 celebrado com o Dnit desconforme com o art. 7º, § 2°, inciso II, da Lei 8.666, de 21/6/1993.

Como membro da Comissão Paritária de Fiscalização do Convênio 240/2005, celebrado entre o Dnit e a Prefeitura Municipal de Maués/AM, apresente razões de justificativa acerca da omissão de manifestação contrária a aprovação de projetos (Básico e Executivo) com orçamentos que contemplavam composições de custo unitários com ausência de detalhamento de mão de obra, materiais e equipamentos, desconforme com o art. 7º, § 2°, inciso II, da Lei 8.666, de 1993.

Como Prefeito Municipal sucessor de Maués/AM, apresente razões de justificativa acerca da omissão de manifestação contrária a aprovação de projetos (Básico e Executivo) com orçamentos que contemplavam composições de custo unitários com ausência de detalhamento de mão de obra, materiais e equipamentos, desconforme com o art. 7º, § 2°, inciso II, da Lei 8.666, de 1993.

3.4 - Incompatibilidade entre o que foi realizado e as especificações ajustadas no Plano de trabalho do convênio.

3.4.1 - Situação encontrada:

O Cronograma de Execução Física-Financeira aprovado, em conformidade com a proposta da empresa vencedora da licitação, estabelecia o prazo de 210 dias para conclusão das obras do porto de Maués/AM.

As obras navais, que representam dois terços dos recursos programados, tinham programação de execução gradual e condizente com as demais etapas de trabalho ao ritmo médio mensal de 14% (quatorze por cento) até o sétimo mês de execução.

Emitida, em 27/3/2006, pela Prefeitura de Maués/AM, Ordem de Serviço para início das obras do porto municipal, o pagamento referente à primeira medição é efetuado em 26/4/2006, no valor de R$ 2.297.209,08 (dois milhões, duzentos e noventa e sete mil, duzentos e nove reais e oito centavos), ou 30% (trinta por cento) do total previsto.

A referida medição atestou a execução de 42% (quarenta e dois por cento) da etapa naval. O cronograma previa para o primeiro mês a execução de 27% (vinte e sete por cento) do total da obra e 10% (dez por cento) da etapa naval.

A suposta execução da etapa naval resultou no pagamento de R$ 2.044.362,58 (dois milhões, quarenta e quatro mil, trezentos e sessenta e dois reais e cinquenta e oito centavos), ou 89% (oitenta e nove por cento) do total da primeira medição.

Conforme constatação detalhada no achado: Pagamento de serviços contratados que não foram executados ou cujos quantitativos foram executados em quantidade inferior à prevista, bens/serviços foram medidos, mas não fornecidos, o que agrava e ratifica a irregularidade apontada, e demonstra a falta de boa-fé na conduta dos responsáveis.

Ademais, a agilidade na execução das obras, no primeiro mês de trabalho, não condiz com o prosseguimento dos trabalhos verificado nas etapas seguintes. No período de um mês a contratada mobiliza pessoal e equipamentos, executa etapa relevante dos serviços e a Prefeitura Municipal atesta a execução e paga a fatura. Após esse período, a execução dos serviços se arrasta por anos, sem previsão concreta de conclusão até a presente data.

Os autos indicam que foram antecipados pagamentos de serviços de alto valor a fim de repassar de imediato um grande montante à empresa executora sem, contudo, ocorrer a devida contraprestação.

O atesto e pagamento em clara dissonância com as especificações do Plano de Trabalho beneficiou a Eram – Estaleiro Rio Amazonas Ltda., executora das obras e onerou o erário indevidamente, sendo caracterizado como uma irregularidade grave.

3.4.2 - Objetos nos quais o achado foi constatado:

Contrato 007/2006 - Termo de contrato de obras e serviços de engenharia, celebrado entre o Estado do Amazonas, por intermédio da Prefeitura Municipal de Maués/AM, e a empresa Eram.

Convênio 240/2005 - Execução de obras e serviços para construção do Porto Fluvial de Maués/AM.

3.4.3 - Causas da ocorrência do achado:

Inexistência de controles

3.4.4 - Efeitos/Consequências do achado:

Prejuízos gerados por pagamentos indevidos (efeito real) - Foram antecipados indevidamente pagamentos de serviços/bens.

3.4.5 - Critérios:

Convênio 240/2005, Dnit/PM Maués, cláusula 3ª, 2. I

Convênio 240/2005, Dnit/PM Maués, cláusula 3ª, 2. II

Convênio 240/2005, Dnit/PM Maués, cláusula 3ª, 3. X

Convênio 240/2005, Dnit/PM Maués, cláusula 5ª, *caput*

Instrução Normativa 1/1997, Secretaria do Tesouro Nacional, art. 2º, inciso IV; art. 7º, inciso I; art. 7º, inciso III; art. 8º, inciso V; art. 8º, inciso VI; art. 15; art. 22

Lei 8666/1993, art. 66, *caput*; art. 67, *caput*; art. 92, *caput*

3.4.6 - Evidências:

Cronograma Físico-Financeiro (folha 238 do Anexo 1 - Volume 1)

Cronograma Físico-Financeiro da executora das obras (folha 19 do Anexo 2 - Principal)

Planilha da 1ª medição (folhas 27/37 do Anexo 2 - Principal)

3.4.7 - Conclusão da equipe:

Em vista da situação encontrada, devem ser chamados em audiência: os responsáveis da empresa executora da obra em comento pela execução dos serviços em dissonância com as especificações do Plano de Trabalho; os fiscais da Prefeitura de Maués/AM, por terem aprovado e pago indevidamente a primeira medição; e os fiscais do Dnit, pela conivência com os pagamentos incompatíveis com o Plano de Trabalho.

3.4.8 - Responsáveis:

Nome: Adalberto Fernandes de Azevedo - **CPF** 321.293.862-53 - **Cargo:** Sócio-Administrador da Eram - Estaleiro Rio Amazonas Ltda.

Nome: João Bosco Cantuária dos Reis - **CPF** 213.053.582-87 - **Cargo:** Engenheiro responsável da Eram

Nome: Ricardo Kumihiko Yamaguishi - **CPF** 562.968.948-72 - **Cargo:** Engenheiro responsável da Eram

Conduta: Assinatura como responsável pela primeira medição dos serviços prestados nas obras do Porto de Maués/AM.

Nexo de causalidade: Execução de serviços não autorizados pelo cronograma de execução físico-financeiro.

Culpabilidade: Não é possível afirmar que houve boa fé do responsável.

É razoável afirmar que era possível ao responsável ter consciência da ilicitude do ato que praticara.

Em face do exposto, é de se concluir que a conduta do responsável é culpável, ou seja, reprovável, razão pela qual ele deve ser ouvido em audiência a fim de avaliar se merece ser apenado com a aplicação de pena de multa.

Nome: Valter Casimiro Silveira - **CPF** 564.286.341-04 - **Cargo:** Fiscal do Dnit

Nome: Andrea Soares Barnez - **CPF** 937.910.465-00 - **Cargo:** Fiscal do Dnit

Conduta: Não impugnação do pagamento da primeira medição das obras do Porto de Maués/AM.

Nexo de causalidade: Conivência com o ato irregular praticado pela Prefeitura de Maués/AM e a empresa executora.

Culpabilidade: Não é possível afirmar que houve boa fé do responsável.

É razoável afirmar que era possível ao responsável ter consciência da ilicitude do ato que praticara.

Em face do exposto, é de se concluir que a conduta do responsável é culpável, ou seja, reprovável, razão pela qual ele deve ser ouvido em audiência a fim de avaliar se merece ser apenado com a aplicação de pena de multa.

Nome: Solange Cristina da Costa Rocha - **CPF** 601.107.162-72 - **Cargo:** Fiscal municipal de Maués/AM

Nome: Francisco de Assis Benchaya - **CPF** 055.069.482-04 - **Cargo:** Secretário Municipal de Obras de Maués/AM

Conduta: Assinatura da primeira medição dos serviços das obras do Porto de Maués/AM.

Nexo de causalidade: Aprovação do pagamento de serviços em confronto o cronograma de execução físico-financeiro.

Culpabilidade: Não é possível afirmar que houve boa fé do responsável.

É razoável afirmar que era possível ao responsável ter consciência da ilicitude do ato que praticara.

Em face do exposto, é de se concluir que a conduta do responsável é culpável, ou seja, reprovável, razão pela qual ele deve ser ouvido em audiência a fim de avaliar se merece ser apenado com a aplicação de pena de multa.

3.4.9 - Proposta de encaminhamento:

Audiência dos fiscais da Prefeitura Municipal de Maués/AM em razão da aprovação e pagamento da primeira medição de execução de serviços do Porto de Maués/AM em clara dissonância com as especificações do Plano de Trabalho aprovado, beneficiando a empresa executora das obras - Eram e onerando o erário indevidamente.

Audiência dos fiscais do Dnit em razão da conivência com o pagamento da primeira medição de execução de serviços do Porto de Maués/AM em clara dissonância com as especificações do Plano de Trabalho aprovado, beneficiando a empresa executora das obras - Eram e onerando o erário indevidamente.

Audiência dos responsáveis pela empresa Eram – Estaleiro Rio Amazonas Ltda. em razão da primeira medição efetuada pela Prefeitura de Maués/AM em abril de 2006, em clara dissonância com as especificações do Plano de Trabalho aprovado, beneficiando esta empresa e onerando o erário indevidamente. A referida medição atestou a execução de 42% (quarenta e dois por cento) da etapa naval e 30% (trinta por cento) do total previsto.

4 - ACHADOS NÃO DECORRENTES DA INVESTIGAÇÃO DE QUESTÕES DE AUDITORIA

4.1 - Projetos básico e executivo deficientes.

4.1.1 - Situação encontrada:

O Projetos Básico e Executivo contemplaram uma planilha contendo todos os quantitativos dos serviços constantes da obra do Porto Fluvial de Maués/AM. Ocorre que não basta apenas o valor de cada quantitativo, deve-se mostrar, por meio de cálculos, a razão de tal número. Tanto o Projeto Básico quanto o Executivo da obra do Porto Fluvial de Maués/AM não contemplaram este memorial de cálculo.

Tal irregularidade não se confunde com a ausência de detalhamento das planilhas de custos unitários dos serviços. Trata-se dos quantitativos dos serviços e não dos componentes do preço unitário dos mesmos.

Aqui o problema é outro: projeto básico mal elaborado. Trata-se da causa de problemas recorrentes nas obras públicas brasileiras: projetos deficientes. O Projeto Básico, além de estar em conformidade com o disposto no § 1º do art. 2ª da IN STN 1, de 1997, deve contemplar todos os elementos definidos no art. 6º, inciso IX, da Lei 8.666, de 1993, de modo que seja possível a avaliação com base na demonstração precisa das características da obra ou serviço, seus custos, especificações e quantidades, bem como a fim de evitar a transferência de recursos em montantes inferiores ou superiores aos necessários à conclusão do empreendimento, nos termos dispostos no art. 35, *caput* e § 1º, da Lei 10.180, de 6 de fevereiro de 2001.

O engenheiro projetista estrutural do terminal de passageiros do Porto Fluvial de Maués/AM, por exemplo, com relação ao serviço 'Super Estrutura', deveria, por meio de cálculos numéricos, quantificar e mostrar a necessidade de 5.384,40 Kilogramas de aço CA-50 A.

Maçahiko Tisaka, na sua obra intitulada 'Orçamento na construção civil : consultoria, projeto e execução' (Editora Pini, 2006), define Taxa de Risco do Empreendimento como: 'Taxa se aplica para empreitadas por preço unitário, preço fixo, global ou Integral, para cobrir eventuais incertezas decorrentes de omissão de serviços, QUANTITATIVOS IRREALISTAS OU INSUFICIENTES, PROJETOS MALFEITOS OU INDEFINIDOS, ESPECIFICAÇÕES DEFICIENTES, inexistência de sondagem do terreno, etc. Também nos ensina que: 'O orçamento deverá ser elaborado A PARTIR DO LEVANTAMENTO DOS QUANTITATIVOS FÍSICOS DO PROJETO e da composição dos custos unitários de cada serviço, obedecidas rigorosamente as Leis Sociais e Encargos Trabalhistas e todos os demais Custos Diretos, devidamente planilhados.'.

A Lei 8.666, de 1993, em seu art. 9º, inciso X, dispõe que o Projeto Básico é o conjunto de elementos necessários e suficientes, COM NÍVEL DE PRECISÃO ADEQUADO, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, E QUE POSSIBILITE A AVALIAÇÃO DO CUSTO DA OBRA e a definição dos métodos e do prazo de execução...'.

Por fim, registre-se que o único memorial de cálculo existente nos autos do presente processo refere-se ao pleito da Prefeitura de Maués/AM solicitando readequação do projeto executivo da obra (fls. 34/42, vol. principal).

Vale frisar que para alguns serviços este memorial foi preciso, como por exemplo o item 3.1, subitem 1.2, em que se calculou novos quantitativos referentes ao muro de contenção, porém, em relação a outros, não se demonstrou a modificação de quantitativos (item 5.9 - vidraçaria).

4.1.2 - Objetos nos quais o achado foi constatado:

Edital 02/2006 - Edital de Concorrência 02/2006

Projeto Projeto Básico

Projeto Projeto Executivo

4.1.3 - Causas da ocorrência do achado:

Falta de planejamento da prefeitura - Um empreendimento, por mais simples que seja, necessita ser antecedido de um criterioso planejamento. A Administração Municipal deveria planejar desde a aquisição dos recursos públicos para o empreendimento da obra do Porto Fluvial de Maués/AM passando pela elaboração de um projeto básico com nível de detalhamento elevado, que refletisse as reais necessidades do empreendimento, acompanhado do memorial de cálculo de todos os quantitativos dos serviços, até a execução da obra.

Negligência - A Comissão Paritária deveria cumprir os termos da cláusula quinta do termo de convênio, mais especificamente o parágrafo primeiro, não aprovando os projetos básico e executivo, a cargo da Prefeitura de Maués/AM, elaborados sem o memorial de cálculo dos quantitativos dos serviços constantes da obra do Porto Fluvial de Maués/AM.

4.1.4 - Efeitos/Consequências do achado:

Prejuízos gerados por pagamentos indevidos (efeito potencial)

4.1.5 - Critérios:

Convênio 240/2005, DAQ-Dnit e PMM, cláusula terceira

Lei 8666/1993, art. 6º, inciso IX; art. 6º, inciso X; art. 7º, § 1º; art. 7º, § 2º; art. 7º, *caput*; art. 12

Lei 10180/2001, art. 35, § 1º; art. 35, *caput*

4.1.6 - Evidências:

Projeto Básico (folhas 219/400 do Anexo 1 - Volume 1)

Projeto Básico continuação (folhas 403/410 do Anexo 1 - Volume 2)

único memorial de cálculo do projeto (folhas 34/42 do Volume Principal)

4.1.7 - Conclusão da equipe:

Em vista dos fatos, o prefeito de Maués/AM, e seu sucessor, e os membros da Comissão Paritária e Municipal de Licitação, devem ser ouvidos em audiência para que apresentem razões de justificativa acerca da ausência, nos projetos Básico e Executivo, de memorial de cálculo de todos os quantitativos dos serviços da obra do Porto Fluvial de Maués/AM.

4.1.8 - Responsáveis:

Nome: Valter Casimiro Silveira - **CPF** 564.286.341-04 - **Cargo:** Membro da Comissão Paritária de fiscalização (Dnit)

Nome: Solange Cristina da Costa Rocha - **CPF** 601.107.162-72 - **Cargo:** Membro da Comissão Paritária de fiscalização (PMM)

Nome: Andrea Soares Barnez - **CPF** 937.910.465-00 - **Cargo:** Membro da Comissão Paritária de fiscalização (Dnit)

Nome: José Milton Barbosa Filho - **CPF** 074.296.653-49 - **Cargo:** Membro da Comissão Paritária de fiscalização (PMM)

Conduta: Não exigiram dos responsáveis a correta elaboração do projeto executivo

Nexo de causalidade: Aprovação de projeto executivo deficiente.

Culpabilidade: Não é possível afirmar que houve boa fé do responsável.

É razoável afirmar que era possível ao responsável ter consciência da ilicitude do ato que praticara.

Em face do exposto, é de se concluir que a conduta do responsável é culpável, ou seja, reprovável, razão pela qual ele deve ser ouvido em audiência a fim de avaliar se merece ser apenado com a aplicação de pena de multa.

Nome: Sidney Ricardo de Oliveira Leite - **CPF** 240.678.572-68 - **Cargo:** Prefeito Municipal de Maués/AM

Nome: Raimunda Regina Cruz de Angiolis - **CPF** 346.813.882-20 - **Cargo:** Membro da Comissão de Licitação de Maués/AM

Nome: Jackson Monteiro Martins - **CPF** 314.374.782-04 - **Cargo:** Presidente da Comissão de Licitação de Maués/AM

Nome: Edelto de Oliveira Lopes - **CPF** 314.374.352-20 - **Cargo:** Membro da Comissão de Licitação de Maués/AM

Conduta: Foi negligente ao aceitar projeto executivo deficiente para execução das obras.

Nexo de causalidade: Execução das obras com possibilidade de prejuízo ao erário por projeto deficiente.

Culpabilidade: Não é possível afirmar que houve boa fé do responsável.

É razoável afirmar que era possível ao responsável ter consciência da ilicitude do ato que praticara.

Em face do exposto, é de se concluir que a conduta do responsável é culpável, ou seja, reprovável, razão pela qual ele deve ser ouvido em audiência a fim de avaliar se merece ser apenado com a aplicação de pena de multa.

Nome: Odivaldo Miguel de Oliveira Paiva - **CPF** 174.201.562-04 - **Cargo:** Prefeito Municipal de Maués/AM

Conduta: Negligência ao aceitar a execução de obra com projeto deficiente.

Nexo de causalidade: Execução das obras com possibilidade de prejuízo ao erário por projeto deficiente.

Culpabilidade: Não é possível afirmar que houve boa fé do responsável.

É razoável afirmar que era possível ao responsável ter consciência da ilicitude do ato que praticara.

Em face do exposto, é de se concluir que a conduta do responsável é culpável, ou seja, reprovável, razão pela qual ele deve ser ouvido em audiência a fim de avaliar se merece ser apenado com a aplicação de pena de multa.

4.1.9 - Proposta de encaminhamento:

Apresente razões de justificativa acerca da aprovação dos projetos básico e executivo apesar da ausência de memorial de cálculo dos quantitativos dos serviços da obra do Porto Fluvial de Maués/AM.

Como membro da Comissão Paritária de Fiscalização do Convênio 240/2005, celebrado entre o Dnit e a Prefeitura Municipal de Maués/AM, apresente razões de justificativa acerca da omissão de manifestação contrária a aprovação de projetos (Básico e Executivo) deficientes, ou seja, desconformes com o disciplinado no art. 6º da Lei 8.666/1993, notadamente sem a demonstração precisa das características da obra ou serviço, seus custos, especificações e quantidades, referente a obra do Porto de Maués/AM.

Audiência do Prefeito Municipal sucessor de Maués/AM em razão de conivência com aprovação dos projetos Básico e Executivo do Porto de Maués/AM (Convênio 240/2005) apesar da ausência de memorial de cálculo dos quantitativos dos serviços da obra.

5 - CONCLUSÃO

Não foram constatadas impropriedades ou irregularidades para as questões de auditoria nº 1, 5 e 7 formuladas para esta fiscalização.

As seguintes constatações foram identificadas neste trabalho:

Questão 2	Superfaturamento decorrente de quantitativo exorbitante para o serviço 'Duas pontes de 45 m x 8 m' (item 1.8). (item 3.2)
Questão 3	Composições de custos unitários com ausência de detalhamento de mão de obra, materiais e equipamentos. (item 3.3)
Questões 4 e 6	Incompatibilidade entre o que foi realizado e as especificações ajustadas no Plano de trabalho do convênio. (item 3.4)
Questões 6 e 8	Pagamento de serviços contratados que não foram executados ou cujos quantitativos foram executados em quantidade inferior à prevista. (item 3.1)

Foi identificado, ainda, o seguinte achado não vinculado a questão de auditoria:

Projetos básico e executivo deficientes. (item 4.1)

Entre os benefícios estimados desta fiscalização pode-se mencionar melhoria na atuação do Dnit como mandatária da União no convênio, recuperação de recursos despendidos, aumento da expectativa de controle e o exercício da competência do Tribunal de Contas da União em resposta à demanda da sociedade, sendo o total dos benefícios quantificáveis desta auditoria de R$ 1.777.169,16 (um milhão, setecentos e setenta e sete mil, cento e sessenta e nove reais e dezesseis centavos).

O Acórdão 533/2010-TCU - Plenário, de 24/3/2010, determinou, dentre outros, a realização de audiência dos Srs. Luiz Antonio Pagot, Diretor-Geral do Dnit, e Odivaldo Miguel de Oliveira Paiva, Prefeito Municipal de Maués/AM; e a oitiva da empresa Eram-Estaleiro Rio Amazonas Ltda. para que apresentem razões de justificativa a irregularidades identificadas no bojo do TC-032.914/2008-0.

As determinações foram empreendidas por meio dos Ofícios 314 a 317/2010-TCU/Secex/AM e, no presente momento, encontram-se em fase de atendimento.

Verifica-se que os conteúdos das audiências e oitiva determinadas não influenciam os encaminhamentos propostos no presente relatório de auditoria, razão pela qual não são abordados, e

suas respostas serão objeto de análise de instrução futura, juntamente às audiências propostas neste relatório.

6 - ENCAMINHAMENTO

Ante todo o exposto, somos pelo encaminhamento dos autos ao Gabinete do Exmº Sr. Ministro-Relator Augusto Sherman, com as seguintes propostas:

Responsável: Prefeitura de Maués/AM

Aplicação de Medida Cautelar a Unidade:

Cautelarmente, determinar à Prefeitura de Maués/AM que, referente ao Convênio 240/2005 celebrado com o Dnit, tendo em vista a constatação de pagamento por serviços não executados, somente efetue novos pagamentos à empresa Eram após medição efetuada pelo Dnit, constatando que a execução física das obras está adequada ao montante financeiro já pago à contratada. (3.1)

Responsável: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - MT

Aplicação de Medida Cautelar a Unidade:

Cautelarmente, determinar ao Dnit que, referente ao Convênio 240/2005 celebrado com a Prefeitura de Maués/AM, considerando a constatação de pagamento por serviços não executados, realize as medições da obra objeto do referido convênio e somente autorize a convenente a efetuar novos pagamentos à empresa contratada, após comprovada a real execução físico-financeira e o regular dispêndio dos recursos públicos. (3.1)

Responsáveis: Adalberto Fernandes de Azevedo, João Bosco Cantuária dos Reis, Ricardo Kumihiko Yamaguishi

Audiência de Responsável:

Audiência dos responsáveis pela empresa Eram – Estaleiro Rio Amazonas Ltda. em razão da primeira medição efetuada pela Prefeitura de Maués/AM em abril de 2006, em clara dissonância com as especificações do Plano de Trabalho aprovado, beneficiando esta empresa e onerando o erário indevidamente. A referida medição atestou a execução de 42% (quarenta e dois por cento) da etapa naval e 30% (trinta por cento) do total previsto. (3.4)

Responsáveis: Andrea Soares Barnez, José Milton Barbosa Filho, Solange Cristina da Costa Rocha, Valter Casimiro Silveira

Audiência de Responsável:

Como membro da Comissão Paritária de Fiscalização do Convênio 240/2005, celebrado entre o Dnit e a Prefeitura Municipal de Maués/AM, apresente razões de justificativa acerca da omissão de manifestação contrária a aprovação de projetos (Básico e Executivo) com orçamentos que contemplavam composições de custo unitários com ausência de detalhamento de mão de obra, materiais e equipamentos, desconforme com o art. 7º, § 2°, inciso II, da Lei 8.666, de 1993. (3.3)

Como membro da Comissão Paritária de Fiscalização do Convênio 240/2005, celebrado entre o Dnit e a Prefeitura Municipal de Maués/AM, apresente razões de justificativa acerca da omissão de manifestação contrária a aprovação de projetos (Básico e Executivo) deficientes, ou seja, desconformes com o disciplinado no art. 6º da Lei 8.666/1993, notadamente sem a demonstração precisa das características da obra ou serviço, seus custos, especificações e quantidades, referente a obra do Porto de Maués/AM. (4.1)

Como membro da Comissão Paritária de Fiscalização do Convênio 240/2005, celebrado entre o Dnit e a Prefeitura de Maués/AM, apresente razões de justificativa acerca da omissão de manifestação contrária a aprovação dos orçamentos básico e executivo da obra do Porto de Maués/AM, vez que dimensionaram, para as duas pontes móveis, com extensão de 45 metros cada, um peso total de 292.676,28 kg (duzentos e noventa e dois mil, seiscentos e setenta e seis e vinte o oito décimos de quilogramas). Ocorre que, pelo memorial de cálculo estimativo inserto às fls. 151/153, vol. principal, verificou-se que o peso das duas pontes deveria ser da ordem de 178.189,24 kg (cento e setenta e oito mil, cento e oitenta e nove e vinte e quatro décimos de quilogramas). Em face do exposto, superdimensionou-se este item em 114.487,04 km (cento e quatorze mil, quatrocento e oitenta e sete e

quatro décimos de quilogramas), resultando em superfaturamento de R$ 457.948,16 (quatrocentos e cinquenta e sete mil, novecentos e quarenta e oito reais e dezesseis centavos). (3.2)

Responsáveis: Andrea Soares Barnez, Valter Casimiro Silveira

Audiência de Responsável:

Audiência dos fiscais do Dnit em razão da conivência com o pagamento da primeira medição de execução de serviços do Porto de Maués/AM em clara dissonância com as especificações do Plano de Trabalho aprovado, beneficiando a empresa executora das obras - Eram e onerando o erário indevidamente. (3.4)

Audiência, nos termos do art. 43, inciso II, da Lei 8.443/1992, tendo em vista a ocorrência de pagamento por serviços não executados na obra do Porto Fluvial de Maués/AM, objeto do Convênio 240/2005 celebrado entre o Dnit e aquela municipalidade, conforme constatação de auditoria de que serviços foram pagos, ou totalmente ou parcialmente, mas que não foram implementados na obra segundo a sua execução financeira, no total de R$ 1.319.221,62 (um milhão, trezentos e dezenove mil, duzentos e vinte e um reais e sessenta e dois centavos), conforme tabela anexa. (3.1)

Responsáveis: Audizia Donizete Gomes Lobo, Jackson Monteiro Martins, Odivaldo Miguel de Oliveira Paiva

Audiência de Responsável:

Audiência, nos termos do art. 43, inciso II, da Lei 8.443, de 1992, tendo em vista a aprovação de pagamento por serviços não executados na obra do Porto Fluvial de Maués/AM, objeto do Convênio 240/2005 celebrado entre o Dnit e aquela municipalidade, conforme constatação de auditoria de que serviços foram pagos, ou totalmente ou parcialmente, mas que não foram implementados na obra segundo a sua execução financeira, no total de R$ 1.319.221,62 (um milhão, trezentos e dezenove mil, duzentos e vinte e um reais e sessenta e dois centavos). (3.1)

Responsáveis: Edelto de Oliveira Lopes, Jackson Monteiro Martins, Raimunda Regina Cruz de Angiolis, Sidney Ricardo de Oliveira Leite

Audiência de Responsável:

Referente ao Convênio 240/2005, celebrado entre o Dnit e a Prefeitura de Maués/AM, apresente razões de justificativa à aprovação de orçamento contendo a seguinte irregularidade: os orçamentos básico e executivo da obra do Porto de Maués/AM apontaram que as duas pontes móveis, com extensão de 45 metros cada, somadas, totalizaria um peso de 292.676,28 kg (duzentos e noventa e dois mil, seiscentos e setenta e seis e vinte o oito décimos de quilogramas). Ocorre que, pelo memorial de cálculo estimativo inserto às fls. 151/153, vol. principal, verificou-se que o peso das duas pontes deveria ser da ordem de 178.189,24 kg (cento e setenta e oito mil, cento e oitenta e nove e vinte e quatro décimos de quilogramas). Em face do exposto, superdimensionou-se este item em 114.487,04 kg (cento e quatorze mil, quatrocentos e oitenta e sete e quatro décimos de quilogramas), resultando em superfaturamento de R$ 457.948,16 (quatrocentos e cinquenta e sete mil, novecentos e quarenta e oito reais e dezesseis centavos). (3.2)

Audiência da Comissão de Licitação e do Prefeito Municipal de Maués/AM, pela aprovação do edital da licitação do Convênio 240/2005 celebrado com o Dnit desconforme com o art. 7º, § 2°, inciso II, da Lei 8.666, de 21/6/1993. (3.3)

Apresente razões de justificativa acerca da aprovação dos projetos Básico e Executivo apesar da ausência de memorial de cálculo dos quantitativos dos serviços da obra do Porto Fluvial de Maués/AM. (4.1)

Responsável: Estaleiro Rio Amazonas Ltda.

Audiência de Responsável:

Audiência, nos termos do art. 43, inciso II, da Lei 8.443, de 1992, tendo em vista a ocorrência de solicitação de medição de serviços não executados na obra do Porto Fluvial de Maués/AM, objeto do Convênio 240/2005 celebrado entre o Dnit e aquela municipalidade, conforme constatação de auditoria de que serviços foram pagos, ou totalmente ou parcialmente, mas que não foram implementados na

obra segundo a sua execução financeira, no total de R$ 1.319.221,62 (um milhão, trezentos e dezenove mil, duzentos e vinte e um reais e sessenta e dois centavos). (3.1)

Referente ao Convênio 240/2005, celebrado entre o Dnit e a Prefeitura de Maués/AM, a empresa deve apresentar razões de justificativa com relação ao descumprimento dos termos contratuais (cláusula quinta, parágrafo primeiro, do Termo de Contrato 007/2006), notadamente a execução de serviço com quantitativo superdimensionado, a saber: os orçamentos básico e executivo da obra do Porto de Maués/AM apontaram que as duas pontes móveis, com extensão de 45 metros cada, somadas, totalizaria um peso de 292.676,28 kg (duzentos e noventa e dois mil, seiscentos e setenta e seis e vinte o oito décimos de quilogramas). Ocorre que, pelo memorial de cálculo estimativo inserto às fls. 151/153, vol. principal, verificou-se que o peso das duas pontes deveria ser da ordem de 178.189,24 kg (cento e setenta e oito mil, cento e oitenta e nove e vinte e quatro décimos de quilogramas). Em face do exposto, superdimensionou-se este item em 114.487,04 km (cento e quatorze mil, quatrocento e oitenta e sete e quatro décimos de quilogramas), resultando em superfaturamento de R$ 457.948,16 (quatrocentos e cinquenta e sete mil, novecentos e quarenta e oito reais e dezesseis centavos). (3.2)

Responsáveis: Francisco de Assis Benchaya, Solange Cristina da Costa Rocha

Audiência de Responsável:

Audiência, nos termos do art. 43, inciso II, da Lei 8.443, de 1992, tendo em vista a ocorrência de pagamento por serviços não executados na obra do Porto Fluvial de Maués/AM, objeto do Convênio 240/2005 celebrado entre o Dnit e aquela municipalidade, conforme constatação de auditoria de que serviços foram pagos, ou totalmente ou parcialmente, mas que não foram implementados na obra segundo a sua execução financeira, no total de R$ 1.319.221,62 (um milhão, trezentos e dezenove mil, duzentos e vinte e um reais e sessenta e dois centavos). (3.1)

Audiência dos fiscais da Prefeitura Municipal de Maués/AM em razão da aprovação e pagamento da primeira medição de execução de serviços do Porto de Maués/AM em clara dissonância com as especificações do Plano de Trabalho aprovado, beneficiando a empresa executora das obras - Eram e onerando o erário indevidamente. (3.4)

Responsável: Odivaldo Miguel de Oliveira Paiva

Audiência de Responsável:

Referente ao Convênio 240/2005, celebrado entre o Dnit e a Prefeitura de Maués/AM, apresente razões de justificativa à conivência com orçamento contendo a seguinte irregularidade: os orçamentos básico e executivo da obra do Porto de Maués/AM apontaram que as duas pontes móveis, com extensão de 45 metros cada, somadas, totalizaria um peso de 292.676,28 kg (duzentos e noventa e dois mil, seiscentos e setenta e seis e vinte o oito décimos de quilogramas). Ocorre que, pelo memorial de cálculo estimativo inserto às fls. 151/153, vol. principal, verificou-se que o peso das duas pontes deveria ser da ordem de 178.189,24 kg (cento e setenta e oito mil, cento e oitenta e nove e vinte e quatro décimos de quilogramas). Em face do exposto, superdimensionou-se este item em 114.487,04 kg (cento e quatorze mil, quatrocentos e oitenta e sete e quatro décimos de quilogramas), resultando em superfaturamento de R$ 457.948,16 (quatrocentos e cinquenta e sete mil, novecentos e quarenta e oito reais e dezesseis centavos). (3.2)

Como Prefeito Municipal sucessor de Maués/AM, apresente razões de justificativa acerca da omissão de manifestação contrária a aprovação de projetos (Básico e Executivo) com orçamentos que contemplavam composições de custo unitários com ausência de detalhamento de mão de obra, materiais e equipamentos, desconforme com o art. 7º, § 2°, inciso II, da Lei 8.666, de 1993. (3.3)

Audiência do Prefeito Municipal sucessor de Maués/AM em razão de conivência com aprovação dos projetos Básico e Executivo do Porto de Maués/AM (Convênio 240/2005) apesar da ausência de memorial de cálculo dos quantitativos dos serviços da obra. (4.1).”

É o relatório.

PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

Esta representação da Secex/AM trata de matéria de competência deste Tribunal, refere-se a administrador sujeito à sua jurisdição, foi redigida em linguagem clara e objetiva e encontra-se acompanhada de indício concernente à irregularidade relatada. Portanto, preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos no inciso VI do art. 237 do Regimento Interno do TCU, impõe ser conhecida, conforme procedido no Acórdão 533/2010-TCU - Plenário, de 24/3/2010.

2. A Representação foi efetuada em razão de documentação encaminhada pelo Tribunal de Contas do Estado do Amazonas – TCE/AM relatando possíveis irregularidades na execução do Convênio 240/2005, no valor de R$ 7.954.259,69, celebrado entre a Prefeitura de Maués/AM e o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – Dnit.

3. O convênio, celebrado em 30/12/2005 entre a Prefeitura de Maués/AM e a Diretoria de Infraestrutura Aquaviária - DAQ do Dnit, prevê a construção de terminal hidroviário de passageiros e cargas naquela municipalidade - chamado Porto Fluvial de Maués/AM.

4. Após análise da documentação remetida pela Corte de Contas estadual e da realização de diligências, a Secex/AM, em sua instrução de 2/3/2010, concluiu, no tocante aos valores levantados junto ao SIAFI (fls. 104, v.p.), que: "do total de R$ 7.954.259,69, foram liberados R$ 5.860.268,18, aprovados R$ 3.063.292,04, encontrando-se R$ 2.796.976,14 na situação a comprovar, restando R$ 2.093.991,51 a liberar".

5. Nesta mesma instrução, a unidade técnica propôs a realização de auditoria na Prefeitura Municipal de Maués/AM com o objetivo de verificar a regularidade da execução do objeto do referido Convênio 240/2005, o que foi determinado pelo citado Acórdão 533/2010-TCU - Plenário, de 24/3/2010. Este mesmo Acórdão determinou, também, à Secex/AM que:

"1.6.1.1. realize audiência dos Srs. Luiz Antonio Pagot, Diretor-Geral do Dnit, para que, no prazo de quinze dias, contados a partir do recebimento da notificação, apresentem razões de justificativa para:

1.6.1.1.1 aprovação do valor referente à 1ª parcela de recursos, liberada em 24/4/2006, no valor de R$ 1.841.773,67, bem como do valor de R$ 1.221.518,37, referente à 2º parcela, liberada em 24/6/2006, no total de R$ 1.308.226,33, considerando que não há, nos autos, qualquer comprovação da execução dos serviços e obras de engenharia para a construção do terminal hidroviário de Maués, objeto do Contrato 7/2006, firmado com recursos do Convênio 240/2005, celebrado entre o Dnit e a Prefeitura de Maués;

1.6.1.1.2 prorrogações sucessivas do Convênio 240/2005 supramencionado, que tinha vigência inicial, de 6/1/2006 a 30/6/2006, sem que conste, nos autos, justificativas sólidas para o total de 10 termos aditivos) que estenderam sua vigência até 24.10.2006, com prazo para prestação de contas até 25/8/2010;

1.6.1.2. realize audiência do Sr. Odivaldo Miguel de Oliveira Paiva, Prefeito Municipal de Maués/AM, para que, no prazo de quinze dias, contados a partir do recebimento da notificação, apresentem razões de justificativa para a não apresentação de medições e/ou processos de pagamento que comprovem a execução dos serviços e obras de engenharia de construção do terminal hidroviário de Maués, objeto do Contrato 7/2006, a despeito do disposto na cláusula décima nona e parágrafo segundo do referido termo.

1.6.1.3. realize inspeção técnica com o objetivo de comprovar o que foi efetivamente executado em relação à construção do Porto Fluvial de Maués/AM, objeto do Contrato 7/2006, firmado com recursos do Convênio 240/2005 (Siafi 553609);

1.6.1.4. requisite, caso seja necessário à realização dos trabalhos referidos no subitem anterior, o auxílio técnico profissional junto ao Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia do Amazonas-Crea/AM, ou a outro órgão/entidade federal que possua profissionais capacitados na área de Engenharia aptos à consecução dos trabalhos;

1.6.1.5. requisite, caso se revele mais apropriado ao alcance dos objetivos pretendidos, a emissão de laudo pericial de mesma abrangência junto ao Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia do Amazonas-Crea/AM, ou a outro órgão/entidade federal da área de Engenharia;

1.6.1.6. faça a oitiva da empresa Eram - Estaleiro Rio Amazonas Ltda. para que, no prazo de quinze dias, se manifeste, as irregularidades apontadas, quais sejam:

1.6.1.6.1 não constam, da documentação enviada pela prefeitura, quaisquer medições e/ou processos de pagamento referentes à obra em questão, de modo que não há qualquer comprovação, nos autos, da execução dos serviços e obras de engenharia para a construção do terminal hidroviário de Maués, objeto do Contrato 7/2006, firmado com a Prefeitura de Maués, a despeito do disposto na cláusula décima nona e parágrafo segundo do referido termo, como segue:

Cláusula Décima Nona: Dos Pagamentos

'O pagamento das obras e serviços contratados serão efetuados de acordo com as medições mensais das obras e serviços efetivamente executados, conforme Proposta Comercial da Contratada'

Parágrafo Segundo

'O Contratante fará medições mensais, de acordo com as obras e serviços efetivamente realizados, conforme previsão do Cronograma Físico-Financeiro e preços unitários propostos.'

1.6.1.7 acompanhe, no bojo do próprio processo, o cumprimento das determinações; e

1.6.1.8 dê ciência desta deliberação à Secretaria Especial de Portos da Presidência da República."

6. Com exceção da determinação do item 1.6.1.3, que está sendo apreciada neste processo, as demais já foram atendidas e serão analisadas posteriormente, juntamente com as respostas das novas audiências que estão sendo propostas nesta oportunidade.

7. Promovida a inspeção na Prefeitura de Maués/AM, a unidade técnica relatou os achados de auditoria na instrução que antecede esta proposta de deliberação e que podem ser sintetizados em:

a) pagamento de serviços contratados que não foram executados ou cujos quantitativos foram executados em quantidade inferior à prevista;

b) superfaturamento decorrente de quantitativo exorbitante para o serviço "Duas pontes de 45 m x 8 m" (item 1.8);

c) composições de custos unitários com ausência de detalhamento de mão de obra, materiais e equipamentos;

d) incompatibilidade entre o que foi realizado e as especificações ajustadas no Plano de trabalho do convênio e;

e) projetos básico e executivo deficientes.

8. No tocante à primeira das irregularidades, relativa a pagamento indevido de R$ 1.319.221,62 por serviços não executados (conforme quadro do item 3.1.1 de sua instrução, incluindo neste montante o superfaturamento apontado no item "b" do parágrafo anterior), a unidade técnica esclarece que "A irregularidade constatada pode comprometer o cumprimento do objeto em sua totalidade porquanto resta em percentual a ser executado, aproximadamente, 40% (quarenta por cento) e já foram pagos 85% (oitenta e cinco por cento), evidenciando o *fumus boni iuris* e, no presente caso, subsiste o *periculum in mora*, consistente na possibilidade de que o restante dos recursos disponíveis na conta específica do convênio sejam sacados antes da decisão de mérito desta Corte de Contas. Ademais, não se vislumbra a existência de *periculum in mora* em reverso em vista da oportunidade de defesa dada aos responsáveis nas audiências propostas".

9. Visando a evitar que o prejuízo decorrente de pagamentos se torne irrecuperável, a Secex/AM propõe determinar ao Dnit que realize as medições da obra objeto do referido convênio e

que somente autorize a convenente a efetuar novos pagamentos à empresa contratada, após comprovada a real compatibilidade entre a execução física do empreendimento e os correspondentes pagamentos já realizados.

10. Propõe, também, cautelarmente, à Prefeitura de Maués/AM que, tendo em vista a constatação de pagamento por serviços não executados, somente efetue novos pagamentos à empresa contratada após medição efetuada pelo Dnit, constatando que a execução física das obras está adequada ao montante financeiro já pago.

11. Com efeito, tendo em vista o descompasso entre a execução física e financeira do empreendimento, entendo pertinente a adoção da medida cautelar no sentido de que sejam suspensos novos pagamentos à empresa contratada até que o montante da execução física corresponda aos valores já desembolsados. Novos pagamentos somente poderão ser feitos para serviços realizados após a compatibilização das execuções física e financeira do contrato.

12. Embora, em princípio, os serviços a serem realizados de forma a ajustar a execução física aos pagamentos já realizados possam ser aqueles que a Secex/AM aponta como pagos e não executados, entendo mais prudente determinar ao DNIT que faça nova medição e estabeleça, a seu critério, os serviços necessários a compatibilização, encaminhando a relação dos mesmos a este Tribunal e à Prefeitura de Maués/AM. Somente após a convenente comprovar a execução desses serviços, poderá o DNIT autorizar a convenente a liberar novos pagamentos para serviços que venham a ser realizados posteriormente à compatibilização das execuções física e financeira da obra.

13. Finalmente, a unidade técnica propôs a realização de diversas audiências para que todos os responsáveis que participaram das irregularidades elencadas apresentassem suas razões de justificativa.

14. Por concordar com a análise procedida nos autos e com o seu encaminhamento, acolho, com alguns ajustes, a proposta da Secex/AM.

Ante o exposto, manifesto-me no sentido de que o Tribunal aprove o acórdão que ora submeto ao Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 4 de agosto de 2010.

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI
Relator

ACÓRDÃO Nº 1920/2010 - TCU – Plenário

1. Processo TC-032.914/2008-0
1.1. Apenso: TC-006.916/2009-0
2. Grupo I – Classe VII – Assunto: Representação.
3. Interessados/Responsáveis:
3.1. Interessada: Secex/AM.
3.2. Responsáveis: Adalberto Fernandes de Azevedo (321.293.862-53); Andrea Soares Barnez (937.910.465-00); Audizia Donizete Gomes Lobo (240.710.212-68); Edelto de Oliveira Lopes (314.374.352-20); Estaleiro Rio Amazonas Ltda. (02.709.163/0001-73); Francisco de Assis Benchaya (055.069.482-04); Jackson Monteiro Martins (314.374.782-04); José Milton Barbosa Filho (074.296.653-49); João Bosco Cantuária dos Reis (213.053.582-87); Luiz Antonio Pagot (435.102.567-00); Odivaldo Miguel de Oliveira Paiva (174.201.562-04); Raimunda Regina Cruz de Angiolis (346.813.882-20); Ricardo Kumihiko Yamaguishi (562.968.948-72); Sidney Ricardo de Oliveira Leite (240.678.572-68); Solange Cristina da Costa Rocha (601.107.162-72); Valter Casimiro Silveira (564.286.341-04).
4. Unidade: Município de Maués/AM.
5. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade técnica: Secex/AM.
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação efetuada pela Secex/AM relatando possíveis irregularidades na execução do Convênio 240/2005, celebrado entre a Prefeitura de Maués/AM e o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – Dnit,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. com fundamento no art. 45 da Lei 8.443/92 e no art. 276 do Regimento Interno do TCU, determinar ao Dnit que, referente ao Convênio 240/2005 celebrado com a Prefeitura de Maués/AM, considerando a constatação de pagamento por serviços não executados, realize as medições da obra objeto do referido convênio com vistas a quantificar a exata parcela já executada, estabelecendo, a partir dos resultados das medições, os serviços que deverão ser realizados pela contratada para que a execução física venha a corresponder aos valores já pagos, encaminhando ao Tribunal e à Prefeitura de Maués/AM a relação desses serviços de compatibilização entre as execuções física e financeira do empreendimento, e somente autorize a convenente a efetuar novos pagamentos à empresa contratada para serviços efetivamente executados e medidos após a confirmação da realização dos serviços de compatibilização;

9.2. com fundamento no art. 45 da Lei 8.443/92 e no art. 276 do Regimento Interno do TCU, determinar, cautelarmente, à Prefeitura de Maués/AM que, referente ao Convênio 240/2005 celebrado com o Dnit, tendo em vista a constatação de pagamento por serviços não executados, somente efetue novos pagamentos à empresa contratada após a autorização do Dnit, em conformidade com o disposto no subitem anterior deste Acórdão;

9.3. determinar à Secex/AM, com fundamento no art. 43, inciso II, da Lei 8.443/92 c/c art. 157 do RI/TCU, que promova a audiência dos responsáveis elencados a seguir para que, no prazo de quinze dias, apresentem razões de justificativa para as seguintes ocorrências:

9.3.1. Responsáveis: Adalberto Fernandes de Azevedo, João Bosco Cantuária dos Reis, Ricardo Kumihiko Yamaguishi, responsáveis pela empresa Eram – Estaleiro Rio Amazonas Ltda.;

9.3.1.1. Ocorrência: apresentação da primeira medição efetuada pela Prefeitura de Maués/AM em abril de 2006, em clara dissonância com as especificações do Plano de Trabalho aprovado, beneficiando esta empresa e onerando o erário indevidamente. A referida medição atestou a execução de 42% (quarenta e dois por cento) da etapa naval e 30% (trinta por cento) do total previsto;

9.3.2. Responsáveis: Andrea Soares Barnez, José Milton Barbosa Filho, Solange Cristina da Costa Rocha e Valter Casimiro Silveira, membros da Comissão Paritária de Fiscalização do Convênio 240/2005, celebrado entre o Dnit e a Prefeitura Municipal de Maués/AM;

9.3.2.1. Ocorrência: omissão de manifestação contrária a aprovação de projetos (Básico e Executivo) com orçamentos que contemplavam composições de custo unitários com ausência de detalhamento de mão-de-obra, materiais e equipamentos, desconforme com o art. 7º, § 2°, inciso II, da Lei 8.666, de 1993;

9.3.2.2. Ocorrência: omissão de manifestação contrária a aprovação de projetos (Básico e Executivo) deficientes, ou seja, desconformes com o disciplinado no art. 6º da Lei 8.666/1993, notadamente sem a demonstração precisa das características da obra ou serviço, seus custos, especificações e quantidades, referente a obra do Porto de Maués/AM;

9.3.2.3. Ocorrência: omissão de manifestação contrária a aprovação dos orçamentos básico e executivo da obra do Porto de Maués/AM, vez que dimensionaram, para as duas pontes móveis, com extensão de 45 metros cada, um peso total de 292.676,28 kg (duzentos e noventa e dois mil, seiscentos e setenta e seis e vinte o oito décimos de quilogramas). Ocorre que, pelo memorial de cálculo

estimativo inserto às fls. 151/153, vol. principal, verificou-se que o peso das duas pontes deveria ser da ordem de 178.189,24 kg (cento e setenta e oito mil, cento e oitenta e nove e vinte e quatro décimos de quilogramas). Em face do exposto, superdimensionou-se este item em 114.487,04 Km (cento e quatorze mil, quatrocentos e oitenta e sete e quatro décimos de quilogramas), resultando em superfaturamento de R$ 457.948,16 (quatrocentos e cinquenta e sete mil, novecentos e quarenta e oito reais e dezesseis centavos);

9.3.3. Responsáveis: Andrea Soares Barnez, Valter Casimiro Silveira, fiscais do Dnit.

9.3.3.1. Ocorrência: conivência com o pagamento da primeira medição de execução de serviços do Porto de Maués/AM em clara dissonância com as especificações do Plano de Trabalho aprovado, beneficiando a empresa executora das obras - Eram e onerando o erário indevidamente;

9.3.3.2. Ocorrência: pagamento por serviços não executados na obra do Porto Fluvial de Maués/AM, objeto do Convênio 240/2005 celebrado entre o Dnit e aquela municipalidade, conforme constatação de auditoria de que serviços foram pagos, ou totalmente ou parcialmente, mas que não foram implementados na obra segundo a sua execução financeira, no total de R$ 1.319.221,62 (um milhão, trezentos e dezenove mil, duzentos e vinte e um reais e sessenta e dois centavos);

9.3.4. Responsáveis: Audizia Donizete Gomes Lobo (Secretária Municipal de Finanças), Jackson Monteiro Martins (Secretário Municipal de Administração e Planejamento e Presidente da Comissão de Licitação de Maués/AM), Odivaldo Miguel de Oliveira Paiva (Prefeito Municipal de Maués/AM);

9.3.4.1. Ocorrência: aprovação de pagamento por serviços não executados na obra do Porto Fluvial de Maués/AM, objeto do Convênio 240/2005 celebrado entre o Dnit e aquela municipalidade, conforme constatação de auditoria de que serviços foram pagos, ou totalmente ou parcialmente, mas que não foram implementados na obra segundo a sua execução financeira, no total de R$ 1.319.221,62 (um milhão, trezentos e dezenove mil, duzentos e vinte e um reais e sessenta e dois centavos);

9.3.5. Responsáveis: Jackson Monteiro Martins, Edelto de Oliveira Lopes, Raimunda Regina Cruz de Angiolis (Presidente e membros da Comissão de Licitação de Maués/AM), Sidney Ricardo de Oliveira Leite (Prefeito de Maués/AM);

9.3.5.1. Ocorrência: aprovação de orçamento contendo a seguinte irregularidade: os orçamentos básico e executivo da obra do Porto de Maués/AM apontaram que as duas pontes móveis, com extensão de 45 metros cada, somadas, totalizaria um peso de 292.676,28 kg (duzentos e noventa e dois mil, seiscentos e setenta e seis e vinte o oito décimos de quilogramas). Ocorre que, pelo memorial de cálculo estimativo inserto às fls. 151/153, vol. principal, verificou-se que o peso das duas pontes deveria ser da ordem de 178.189,24 kg (cento e setenta e oito mil, cento e oitenta e nove e vinte e quatro décimos de quilogramas). Em face do exposto, superdimensionou-se este item em 114.487,04 kg (cento e quatorze mil, quatrocentos e oitenta e sete e quatro décimos de quilogramas), resultando em superfaturamento de R$ 457.948,16 (quatrocentos e cinquenta e sete mil, novecentos e quarenta e oito reais e dezesseis centavos);

9.3.5.2. Ocorrência: aprovação do edital da licitação do Convênio 240/2005 celebrado com o Dnit desconforme com o art. 7º, § 2°, inciso II, da Lei 8.666, de 21/6/1993 e dos projetos Básico e Executivo apesar da ausência de memorial de cálculo dos quantitativos dos serviços da obra do Porto Fluvial de Maués/AM;

9.3.6. Responsável: Estaleiro Rio Amazonas Ltda.;

9.3.6.1. Ocorrência: solicitação de medição de serviços não executados na obra do Porto Fluvial de Maués/AM, objeto do Convênio 240/2005 celebrado entre o Dnit e aquela municipalidade, conforme constatação de auditoria de que serviços foram pagos, ou totalmente ou parcialmente, mas

que não foram implementados na obra segundo a sua execução financeira, no total de R$ 1.319.221,62 (um milhão, trezentos e dezenove mil, duzentos e vinte e um reais e sessenta e dois centavos);

9.3.6.2. Ocorrência: descumprimento dos termos contratuais (cláusula quinta, parágrafo primeiro, do Termo de Contrato 007/2006), notadamente a execução de serviço com quantitativo superdimensionado, a saber: os orçamentos básico e executivo da obra do Porto de Maués/AM apontaram que as duas pontes móveis, com extensão de 45 metros cada, somadas, totalizaria um peso de 292.676,28 kg (duzentos e noventa e dois mil, seiscentos e setenta e seis e vinte o oito décimos de quilogramas). Ocorre que, pelo memorial de cálculo estimativo inserto às fls. 151/153, vol. principal, verificou-se que o peso das duas pontes deveria ser da ordem de 178.189,24 kg (cento e setenta e oito mil, cento e oitenta e nove e vinte e quatro décimos de quilogramas). Em face do exposto, superdimensionou-se este item em 114.487,04 Km (cento e quatorze mil, quatrocentos e oitenta e sete e quatro décimos de quilogramas), resultando em superfaturamento de R$ 457.948,16 (quatrocentos e cinquenta e sete mil, novecentos e quarenta e oito reais e dezesseis centavos);

9.3.7. Responsáveis: Francisco de Assis Benchaya e Solange Cristina da Costa Rocha, fiscais municipais de Maués/AM;

9.3.7.1. Ocorrência: pagamento por serviços não executados na obra do Porto Fluvial de Maués/AM, objeto do Convênio 240/2005 celebrado entre o Dnit e aquela municipalidade, conforme constatação de auditoria de que serviços foram pagos, ou totalmente ou parcialmente, mas que não foram implementados na obra segundo a sua execução financeira, no total de R$ 1.319.221,62 (um milhão, trezentos e dezenove mil, duzentos e vinte e um reais e sessenta e dois centavos);

9.3.7.2. Ocorrência: aprovação e pagamento da primeira medição de execução de serviços do Porto de Maués/AM em clara dissonância com as especificações do Plano de Trabalho aprovado, beneficiando a empresa executora das obras - Eram e onerando o erário indevidamente;

9.3.8. Responsável: Odivaldo Miguel de Oliveira Paiva, Prefeito Municipal de Maués/AM;

9.3.8.1. Ocorrência: conivência com orçamento contendo a seguinte irregularidade: os orçamentos básico e executivo da obra do Porto de Maués/AM apontaram que as duas pontes móveis, com extensão de 45 metros cada, somadas, totalizaria um peso de 292.676,28 kg (duzentos e noventa e dois mil, seiscentos e setenta e seis e vinte o oito décimos de quilogramas). Ocorre que, pelo memorial de cálculo estimativo inserto às fls. 151/153, vol. principal, verificou-se que o peso das duas pontes deveria ser da ordem de 178.189,24 kg (cento e setenta e oito mil, cento e oitenta e nove e vinte e quatro décimos de quilogramas). Em face do exposto, superdimensionou-se este item em 114.487,04 kg (cento e quatorze mil, quatrocentos e oitenta e sete e quatro décimos de quilogramas), resultando em superfaturamento de R$ 457.948,16 (quatrocentos e cinquenta e sete mil, novecentos e quarenta e oito reais e dezesseis centavos);

9.3.8.2. Ocorrência: omissão de manifestação contrária a aprovação de projetos (Básico e Executivo) com orçamentos que contemplavam composições de custo unitários com ausência de detalhamento de mão de obra, materiais e equipamentos, desconforme com o art. 7º, § 2°, inciso II, da Lei 8.666, de 1993, e

9.3.8.3 Ocorrência: conivência com aprovação dos projetos Básico e Executivo do Porto de Maués/AM (Convênio 240/2005) apesar da ausência de memorial de cálculo dos quantitativos dos serviços da obra.

10. Ata n° 28/2010 – Plenário.

11. Data da Sessão: 4/8/2010 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1920-28/10-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Valmir Campelo (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.

13.2. Auditores presentes: Augusto Sherman Cavalcanti (Relator), Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

(Assinado Eletronicamente)
VALMIR CAMPELO
na Presidência

(Assinado Eletronicamente)
AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 000.339/2010-5

Natureza: Relatório de Auditoria.
Entidades: Caixa Econômica Federal – CAIXA, Companhia Pernambucana de Saneamento e Ministério das Cidades – MiCi.
Interessado: Congresso Nacional.

SUMÁRIO: AUDITORIA CONSTANTE DA FISCALIZAÇÃO DE ORIENTAÇÃO CENTRALIZADA EM REPASSES PARA OBRAS DE SANEAMENTO BÁSICO E HABITAÇÃO POPULAR (ACÓRDÃO N. 2.490/2009 – PLENÁRIO). OBRAS DE IMPLANTAÇÃO DO SISTEMA ADUTOR DE CAMEVÔ, NO ESTADO DE PERNAMBUCO. CONTRATO DE REPASSE N. 222.783-52/2007. SUPERFATURAMENTO. DANO AO ERÁRIO. CONVERSÃO DOS AUTOS EM TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CITAÇÃO. PROJETO BÁSICO DEFICIENTE. AUSÊNCIA DE PROJETO EXECUTIVO. AUDIÊNCIA. COMUNICAÇÃO AO CONGRESSO NACIONAL.

RELATÓRIO

Trata-se de auditoria realizada na Secretaria Executiva - Ministério das Cidades - Mici, Companhia Pernambucana de Saneamento – COMPESA e Caixa Econômica Federal – CAIXA, no período compreendido entre 18/01 e 05/02/2010, tendo por escopo fiscalizar as obras de Implantação do Sistema Adutor de Camevô, no Estado de Pernambuco, vinculadas ao Contrato de Repasse n. 222.783-52/2007, em atendimento ao disposto no subitem 9.1 do Acórdão n. 2.490/2009 – Plenário.

2. Mencionado contrato de repasse foi celebrado entre a União, por meio do Ministério das Cidades, representado pela Caixa Econômica Federal – CAIXA, e o Governo do Estado de Pernambuco, tendo como interveniente executor a Companhia Pernambucana de Saneamento – COMPESA, no valor total de R$ 42.603.914,65, sendo de R$ 25.160.782,93 a verba federal alocada ao ajuste.

3. Transcrevo a seguir, com os ajustes de forma pertinentes, excerto do Relatório de Auditoria produzido pela 1ª Secretaria de Fiscalização de Obras – 1ª Secob, inserto às fls. 63/109:

"1 - APRESENTAÇÃO

As quantias vultosas de verbas federais para o setor de saneamento e a inserção desse tipo de investimento no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) reforçam a necessidade de avaliação da conformidade entre contratações e execuções dessas obras com recursos da União.

O objeto da auditoria consiste na implantação do Sistema Adutor de Camevô - Caruaru/PE no montante de R$ 47.248.294,34, sendo R$ 43.394.434,80 do valor inicial do contrato de execução CT.OS.08.0.0344 de 04/09/2008, e acréscimo de R$ 3.853.859,54 do Termo Aditivo AD.CT.OS.09.0.0515 de 1º/10/2009. Esse contrato de execução foi aportado pelo Contrato de Repasse n. 222.783-52/2007 firmado entre a União, por intermédio do Ministério das Cidades, representada pela Caixa Econômica Federal, e o Governo do Estado do Pernambuco, tendo como interveniente executor a Companhia Pernambucana de Saneamento - COMPESA. O valor desse Contrato de Repasse é de R$ 42.603.914,65. O montante da verba estadual de contrapartida é de R$ 17.443.131,72 e os recursos federais destinados ao empreendimento perfazem um montante de R$ 25.160.782,93, dos quais R$ 21.488.747,79 já foram liberados.

Cabe ressaltar que, após a fase de execução da presente fiscalização, verificou-se, em consulta ao SIAFI, aditivo ao Contrato de Repasse no dia 06/05/2010, o qual altera o valor de contrapartida. De acordo com dados do SIAFI, a composição dos valores da referida avença passa a ser:

- Valor Concedente: R$ 33.359.373,58
- Valor Contrapartida: R$ 13.683.497,72
- Valor Total Pactuado: R$ 47.042.871,30

Importância socioeconômica

A água é um recurso necessário à atividade humana, assim a escassez e a má distribuição da água são alguns problemas que necessitam ser sanados.

Nesse contexto, o investimento em um Sistema Adutor de água, no município de Caruaru, é uma das possíveis soluções para minimizar o problema de abastecimento de água na região do agreste.

O objetivo a ser atingido com a implantação do Sistema Adutor de Camevô é aumentar a oferta de água para o agreste do Estado de Pernambuco e consequentemente reduzir a escassez de água na região. De acordo com o Governo do Estado de Pernambuco serão beneficiadas 68.000 famílias.

(...)

3. - ACHADOS DE AUDITORIA

3.1 - Projeto básico deficiente ou desatualizado.

3.1.1 - Tipificação do achado:

Classificação - grave com recomendação de continuidade

Justificativa de enquadramento (ou não) no conceito de irregularidade grave da LDO - A irregularidade não se enquadra no inciso IV do § 1º do art. 94 da Lei n. 12.017/2009 (LDO/2010), pois, devido à avançada fase de execução financeira da obra, a maior parte do potencial prejuízo ao erário já se efetivou como superfaturamento.

3.1.2 - Situação encontrada:

Foi constatado que o Projeto Básico utilizado para a Concorrência n. 07/2008 não possuía nível de precisão apropriado à caracterização da obra ou serviço a ser executado, inobservando, portanto, as disposições do art. 6º, inciso IX, da Lei n. 8.666/1993.

Por meio do Ofício de Requisição n. 01-12/2010- COMPESA foram solicitados os estudos preliminares que fundamentaram o Projeto Básico, incluindo levantamentos topográficos, sondagens, estudos de dimensionamento da vazão e horizonte de projeto.

O Diretor Presidente da Companhia apresentou a Carta CT/COMPESA DPR N. 1028612, informando que não fez parte da formulação de tal documento, pelo seu caráter de diagnóstico inicial, o Levantamento Topográfico e as Sondagens.

Em atendimento a questionamento da existência de Projeto Executivo, complementou que a licitação desta obra fora realizada com base no Projeto Básico. Por ocasião de sua execução são realizados os aprimoramentos e as adequações de tal projeto, sem grande margem de alteração.

Entretanto, o volume de recursos a ser destinado a serviços de movimento de terra constante da planilha orçamentária original é de R$ 3.512.963,19, representando 8,1% do total licitado, sendo, portanto, serviços cuja quantificação precisa não deveria ser negligenciada. Para a quantificação precisa, seria necessária a execução de sondagens no terreno onde será implantada a adutora.

Os quantitativos de escavação de valas da planilha contratada original eram de 29.424,09 m³ para material de 3ª categoria e 30.745,78 e m³ para matéria de 1ª e 2ª. Mas a execução acumulada até o 13º Boletim de Medição indica a execução de 30.173,04 m³ de escavação de material de 1ª e 2ª categorias contra 41.336,54 m³ de escavação de material de 3ª categoria. Essas medições acumuladas indicam a execução de 56% da obra. Entretanto, já houve extrapolação de 40% em volume executado em relação ao originalmente contratado.

Dando continuidade ao raciocínio, uma vez que foi retirada rocha das valas (material de 3ª categoria), fez-se necessária a aquisição de material em jazida para o reaterro desse volume adicional não previsto. Esse fato contribuiu para a celebração do segundo termo aditivo, cuja principal alteração foi a inclusão de 33.289,00 m³ do serviço 'Reaterro APILOADO em camadas de 0,20 m, com material ARGILO - ARENOSO inclusive fornecimento do material', não previsto originalmente, a um valor total de R$ 1.225.368,00. Esse item específico apresentou sobrepreço unitário de 20,53%. Sua execução pelo total aditivado implicou a elevação em R$ 208.731,66 no sobrepreço global, já computado no achado 'Sobrepreço decorrente de preços excessivos frente ao mercado'.

Da análise da planilha orçamentária, verifica-se que a extensão da adutora é de 34.741,00 m (itens 1.1.1.2 e 1.2.1.9 conjugados com 1.2.1.10). O volume de terra previsto para ser escavado para assentamento da tubulação é de 58.848,18m³, dado pela soma dos quantitativos dos itens 1.1.2.1, 1.1.2.2 e 1.1.2.3.

Dividindo o volume de escavação pelo comprimento da adutora, obtém-se uma área que representa a seção média de escavação, ou seja, 1,694 m².

Porém, conforme as especificações técnicas obtidas no Catálogo – Linha de Adução de Água – versão 2006 da Saint-Gobain:

- a largura da escavação deve ser ligeiramente superior ao diâmetro do tubo; e
- salvo indicação contrária, a profundidade mínima da vala é aquela que resulta em uma altura de recobrimento não inferior a 0,8 m, a partir da geratriz superior do tubo.

Durante a visita desta equipe de auditoria, verificou-se que a escavação das valas tem apresentado largura de 1,40m e profundidade variando em torno de 1,80m, com paredes de vala verticais. Assim, o recobrimento mínimo do tubo vem sendo observado. Entretanto isso significa que a seção média executada é de aproximadamente 2,52m². Portanto, o atendimento aos requisitos de execução implica afirmar que o quantitativo previsto no Projeto Básico é incorreto e insuficiente, com consequentes reflexos nos itens de serviços que envolvem movimento de terra, cujas alterações de quantitativos em conjunto contribuíram para o sobrepreço global no aditivo contratual em R$ 748.836,98, já computado no achado 'Sobrepreço decorrente de preços excessivos frente ao mercado'.

Outro ponto que merece destaque diz respeito ao serviço 'Concreto armado aparente FCK 40 MPa, controle A' com consumo mínimo de cimento de 533 kg/m³, com forma de compensado plastificado e escoramento (preparo e lançamento) , cujo percentual de participação no total da obra era de 4,15%, totalizando R$ 1.799.988,13. Apesar de significativo, não havia projeto estrutural, muito menos indicações precisas sobre quais estruturas seriam realizadas, informações essenciais para fundamentar os quantitativos e os coeficientes utilizados na composição de custos unitários do serviço.

Registre-se que, para dar cobertura aos acréscimos dos serviços de escavação, o aditivo contratual foi realizado, porém, sem modificação do valor global do empreendimento, tendo em vista o problema exposto no achado 'Ausência, insuficiência ou previsão ilimitada de recursos orçamentários para a execução da obra no ano'.

Para que esses quantitativos fossem acrescidos, houve redução de 2.139,25 metros no quantitativo dos tubos de ferro fundido classe TK7 de 600 mm de diâmetro. Porém, para a conclusão da adutora, deverá ocorrer o acréscimo desse quantitativo. Reforça a afirmação da necessidade de acréscimo o fato de que o quantitativo do serviço 'Assentamento de tubulação ponta e bolsa em ferro dúctil ou aço com conexões e peças especiais, DN - 600 mm' manteve-se em 32.951,00m.

Ressalte-se que para os tubos de ferro fundido classe TK7 de 600 mm há um sobrepreço unitário de R$ 84,32 por metro. Assim, o acréscimo acarretará elevação do sobrepreço global apontado no

achado ‘Sobrepreço decorrente de preços excessivos frente ao mercado’, no montante de R$ 180.378,89.

Outra informação importante é a provável alteração do traçado da adutora. O Projeto Básico foi elaborado no ano de 2001. Nessa época, o trecho onde a rodovia BR-232 cruza o traçado da adutora ainda não estava duplicado. Na situação atual, com a rodovia duplicada, esta equipe de auditoria obteve informações verbais de representante da COMPESA sobre a possibilidade de não se executar a travessia pelo método não destrutivo. A alternativa seria aproveitar a recente construção de um viaduto na rodovia, mudando o traçado da adutora para passá-la por baixo da obra de arte. Essa mudança necessariamente resultaria em acréscimo quantitativo de tubos, além dos 2.139 metros suprimidos.

Diante do exposto, resta configurada a inobservância ao disposto no art. 6º, inciso IX, da Lei n. 8.666/1993.

(...)

3.1.7 - Responsáveis:

Nome: Ana Maria Araujo Torres Pontes - **CPF:** 089.151.214-49 - **Cargo:** Diretora de Engenharia e Meio Ambiente.

Conduta: Aprovar Projeto Básico sem os elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra.

Nexo de causalidade: A aprovação de Projeto Básico e realização de licitação sem os elementos necessários e suficientes resultou em contratação de Consórcio para a realização da obra, sem observância ao estabelecido no art. 6º, IX, da Lei n. 8.666/1993.

Culpabilidade: É razoável afirmar que era exigível da responsável conduta diversa, pois deveria ter providenciado a elaboração de Projeto Básico fundamentado em estudos preliminares, contemplando todos os elementos necessários para à perfeita caracterização da obra.

Em face do exposto, ela deve ser ouvida em audiência a fim de avaliar suas razões de justificativa quanto aos fatos apresentados.

Nome: Rodrigo Quental Feitosa - **CPF:** 032.405.224-38 - **Cargo:** Supervisor de Engenharia.

Conduta: Aprovar Laudo de Análise Técnica de Empreendimento elaborado por engenheiro terceirizado pela Caixa Econômica Federal, concluindo pela adequação do Projeto Básico.

Nexo de causalidade: O Supervisor é responsável pela aprovação dos Laudos de Análise Técnica de Empreendimento elaborado por engenheiros terceirizados pela Caixa Econômica Federal.

Culpabilidade: É razoável afirmar que era exigível do responsável conduta diversa, pois deveria ter solicitado memórias de cálculo do terceirizado designado para análise, anexando os documentos aos autos do processo.

Em face do exposto, ele deve ser ouvido em audiência a fim de avaliar suas razões de justificativa quanto aos fatos apresentados.

3.2 - Projeto Executivo deficiente ou desatualizado.

3.2.1 - Tipificação do achado:

Classificação - grave com recomendação de continuidade

Justificativa de enquadramento (ou não) no conceito de irregularidade grave da LDO - A irregularidade não se enquadra no inciso IV do § 1º do art. 94 da Lei n. 12.017/2009 (LDO/2010), pois, devido à avançada fase de execução financeira da obra, a maior parte do potencial prejuízo ao erário já se efetivou como superfaturamento.

3.2.2 - Situação encontrada:

Analisando-se a documentação apresentada pela Companhia de Saneamento do Estado de Pernambuco - COMPESA, constatou-se a ausência de Projeto Executivo para a execução das obras do 2º trecho do Sistema de Abastecimento de Água do Camevô - Caruaru/PE, inobservando ao disposto no art. 7º da Lei n. 8.666/1993.

Por meio da Carta CT/COMPESA DPR N. 1028612, de 05/02/2010, o Presidente da Companhia afirma que a licitação desta obra fora realizada com base no Projeto Básico. Acrescenta que, por

ocasião da execução, é realizado o aprimoramento e adequação de tal projeto, sem grande margem de alteração.

Em que pese a Lei de Licitações autorizar o desenvolvimento do Projeto Executivo concomitantemente com a obra, o certo é que, decorrido 56% da sua execução, não foi entregue nenhum Projeto Executivo à equipe de fiscalização.

(...)

3.2.7 - Responsáveis:

Nome: Waldeck Stevens de Vasconcelos Egito - **CPF:** 180.736.704-53 - **Cargo:** Gestor do Contrato CT.OS.08.0.0344/08.

Conduta: Executar obra sem a existência de Projeto Executivo.

Nexo de causalidade: O Gestor do Contrato, mesmo diante da deficiência do Projeto Básico, confirmada quando da execução da obra, não solicitou à Diretoria da COMPESA providências no sentido de se elaborar o Projeto Executivo.

Culpabilidade: É razoável afirmar que era exigível do responsável conduta diversa, pois deveria ter solicitado à Diretoria da COMPESA providências no sentido de se elaborar o Projeto Executivo.

Em face do exposto, ele deve ser ouvido em audiência a fim de avaliar suas razões de justificativa quanto aos fatos apresentados.

Nome: Ana Maria Araujo Torres Pontes - **CPF:** 089.151.214-49 - **Cargo:** Diretora de Engenharia e Meio Ambiente.

Conduta: Omissão quanto à adoção de providências para a elaboração de Projeto Executivo.

Nexo de causalidade: A responsável prosseguiu com a execução da obra, sem adotar providências no sentido de promover a elaboração do Projeto Executivo, inobservando o art. 7º da Lei n. 8.666/1993.

Culpabilidade: É razoável afirmar que era exigível da responsável conduta diversa, pois deveria ter providenciado a elaboração de Projeto Executivo.

Em face do exposto, ela deve ser ouvida em audiência a fim de avaliar suas razões de justificativa quanto aos fatos apresentados.

3.3 - Restrição à competitividade da licitação decorrente de critérios inadequados de habilitação e julgamento.

3.3.1 - Tipificação do achado:

Classificação - grave com recomendação de continuidade

Justificativa de enquadramento (ou não) no conceito de irregularidade grave da LDO - A irregularidade não se enquadra no inciso IV do § 1º do art. 94 da Lei n. 12.017/2009 (LDO/2010), pois, devido à avançada fase de execução financeira da obra, a maior parte do potencial prejuízo ao erário já se efetivou como superfaturamento.

3.3.2 - Situação encontrada:

A equipe de auditoria constatou que o instrumento convocatório possuía cláusulas irregulares que restringiram a competitividade do processo licitatório. Dentre elas, a limitação da quantidade de licitantes para a composição do consórcio, a limitação da quantidade de atestados técnicos e a exigência indevida do atestado do PROPERQ (Programa Pernambucano da Qualidade nas Obras Públicas) para fins de habilitação.

Verifica-se nos autos que quarenta empresas se interessaram em participar da licitação da obra de Camevô. Entretanto, apenas quatro propostas foram apresentadas e ao final do processo licitatório, apenas três consórcios foram habilitados.

O orçamento da COMPESA era de R$ 44.394.827,16. O consórcio ETON/BETA apresentou uma proposta no valor de 44.108.000,04 (99,35% do orçamento da COMPESA), o consórcio ENCOSA/UNITERRA apresentou 43.805.855,85 (98,67%), e o consórcio ROCHA/OTL ganhou a licitação ao oferecer a menor proposta no montante de R$ 43.394.434,80 (97,75%).

DO QUANTITATIVO DE EMPRESAS EM CONSÓRCIO

O edital EC N. 07/2008 DEM/CEL de 15/04/2008 estabelece o quantitativo máximo de duas empresas por consórcio em seu item 4.3. Esse tipo de limitação da quantidade de participantes em consórcio é contrário ao entendimento do TCU. Conforme o Acórdão n. 1.917/2003 – Plenário, ao admitir a participação de empresas em consórcio na licitação, o órgão não pode estabelecer condições não previstas no art. 33, da Lei n. 8.666/1993.

Assim, o artigo 33 da Lei n. 8.666/1993 autoriza a participação de empresas em consórcio, porém não faz nenhuma restrição quanto ao número máximo. Portanto esse item do edital está irregular ao restringir a quantidade de empresas consorciadas por inexistência de previsão legal para tal.

DA QUANTIDADE MÁXIMA DE ATESTADOS

Em relação à quantidade de atestados, constatou-se que os itens 6.5.1.2.1, 6.5.1.2.2 e 6.5.1.2.3 do edital EC N. 07/2008 DEM/CEL de 15/04/2008 exigiam a apresentação de, no máximo, dois atestados para fins de comprovação da qualificação técnica da licitante.

O Tribunal tem firmado jurisprudência no sentido de vedar a imposição de limites ou de quantidade certa de atestados ou certidões para fins de comprovação de qualificação técnica, salvo se a natureza da obra ou do serviço assim o exigir. Nesse caso, a pertinência e a necessidade devem estar justificadas em estudos técnicos nos autos do processo (Acórdãos ns. 584/2004 e 2.462/2007, ambos do Plenário; 1.873/2007 e 4.255/2008, ambos da Segunda Câmara e 1.467/2004 – Primeira Câmara).

A respeito desse tema, o TCU já se pronunciou no Acórdão n. 2.359/2007 – Plenário, o qual afirma que é vedada a imposição de limite de quantidade de atestados ou de certidões de execução de serviços para fins de comprovação de qualificação técnica dos licitantes quando seu objetivo for apenas verificar se os empreendimentos anteriormente realizados pela licitante têm dimensão semelhante à do objeto do certame.

Segundo a jurisprudência desta Corte e à luz da vedação prevista no art. 30, § 5º, da Lei n. 8.666/1993, não é dado à COMPESA limitar o número de atestados injustificadamente.

A exigência de número máximo de dois atestados restringiu a competitividade no certame, pois ao analisar os autos, foi constatado que o Consórcio Flamac/Dornellas atendeu ao item 6.5.1.2.1 com a comprovação de execução de 16.510 metros de assentamento de tubos maiores que 600 mm (o mínimo exigido pelo edital era de 16.500 metros), entretanto, foi inabilitado, pois a demonstração de capacitação técnica do consórcio abrangia quatro atestados e não dois conforme determinava o edital.

Dessa forma, a imposição de apresentação de número máximo e certo de atestados de capacitação técnica para serviços repetitivos e que não são influenciados pela quantidade, sem que haja uma justificativa adequada, configura ato irregular, por restringir a competitividade e pela inexistência de previsão legal.

DO ATESTADO DO PROPERQ

Outro ponto controverso foi a obrigatoriedade de apresentação do atestado do PROPERQ (Programa Pernambucano da Qualidade nas Obras Públicas).

O item 6.5.1.7 do edital estabelece que o licitante deve apresentar o Atestado emitido pela Coordenadoria Estadual do PROPERQ - ATESTADO DE CONFORMIDADE AO REFERENCIAL NORMATIVO NÍVEL 'A'.

A exigência do atestado PROPERQ configura ilegalidade por ser exigência não prevista na Lei Geral de Licitações.

Tanto que o TCU já firmou entendimento de que a exigência de apresentação de atestado do PROPERQ para fins de habilitação é ilegal, conforme os Acórdãos ns. 983/2008, 1.425/2009 e 2.150/2008, todos do Plenário.

3.3.3 - Objetos nos quais o achado foi constatado:

(IG-C) - Contrato CT.OS.08.0.0344, 04/09/2008, IMPLANTAÇÃO DO SISTEMA ADUTOR DO CAMEVÔ – 2º TRECHO – CARUARU/PE, Consórcio Rocha-OTL.

3.3.4 - Critérios:

Acórdão n. 1.917/2003, Tribunal de Contas da União, Plenário.

Acórdão n. 2.359/2007, Tribunal de Contas da União, Plenário.

Acórdão n. 983/2008, item 107, Tribunal de Contas da União, Plenário.

Acórdão n. 2.150/2008, Tribunal de Contas da União, Plenário.

Acórdão n. 1.425/2009, item 9.7.6, Tribunal de Contas da União, Plenário.

Lei n. 8.666/1993, art. 3º; arts. 27, 28, 29, 30, 31, 40, inciso VII, 44, 45, 48 e 114.

3.3.5 - Evidências:

Item 4.3 do Edital de Concorrência EC N. 07/2008 DEM/CEL. (folha 58 do Anexo 1 - Principal)

Item 6.5.1.7 do edital de concorrência EC N. 07/2008 DEM/CEL. (folha 67 do Anexo 1 - Principal)

Itens 6.5.1.2.1, 6.5.1.2.2 e 6.5.1.2.3 do edital de concorrência EC N. 07/2008 DEM/CEL. (folhas 64/65 do Anexo 1 - Principal)

1º Comprovante de execução da Flamac/Dornellas. (folha 237 do Anexo 3 - Volume 1)

2º Comprovante de execução da Flamac/Dornellas. (folhas 241/242 do Anexo 3 - Volume 1)

3º Comprovante de execução da Flamac/Dornellas. (folha 260 do Anexo 3 - Volume 1)

3.3.6 - Conclusão da equipe:

A equipe de auditoria constatou que o instrumento convocatório possuía cláusulas irregulares que restringiram a competitividade do processo licitatório. Dentre elas a limitação de quantidade de licitantes para composição do consórcio, a limitação da quantidade de atestados técnicos e a exigência indevida do atestado do PROPERQ (Programa Pernambucano da Qualidade nas Obras Públicas) para fins de habilitação.

3.3.7 - Responsáveis:

Nome: Sandra Mirelly de Souza Pereira - **CPF:** 334.408.754-15 - **Cargo:** Gestora de Contratos da COMPESA.

Conduta: Elaborar o instrumento convocatório EC N. 07/2008 que restringiu a competitividade do certame devido aos seguintes itens:

4.3 - limitação de quantidade de licitantes para composição do consórcio;

6.5.1.2.1, 6.5.1.2.2 e 6.5.1.2.3 - limitação da quantidade de atestados técnicos;

6.5.1.7 - exigência indevida do atestado do PROPERQ (Programa Pernambucano da Qualidade nas Obras Públicas).

Nexo de causalidade: A elaboração de edital de licitação contendo cláusulas restritivas resultou em um certame com menor competitividade, ocasionando falta de isonomia e quebra da ampla concorrência.

Culpabilidade: É razoável afirmar que era exigível da responsável conduta diversa, pois deveria ter elaborado instrumento convocatório sem cláusulas restritivas. Como, por exemplo, exigência irregular de atestado do PROPERQ, bem como limitação quanto ao número de consorciadas e de atestados técnicos.

Em face do exposto, ela deve ser ouvida em audiência a fim de avaliar suas razões de justificativa quanto aos fatos apresentados.

3.4 - Ausência de parcelamento do objeto, embora técnica e economicamente recomendável.

3.4.1 - Tipificação do achado:

Classificação - grave com recomendação de continuidade

Justificativa de enquadramento (ou não) no conceito de irregularidade grave da LDO - A irregularidade não se enquadra no inciso IV do § 1º do art. 94 da Lei n. 12.017/2009 (LDO/2010), pois, devido à avançada fase de execução financeira da obra, a maior parte do potencial prejuízo ao erário já se efetivou como superfaturamento.

3.4.2 - Situação encontrada:

A Concorrência n. 07/2008, realizada para a contratação de consórcio para a execução das obras do Sistema de Abastecimento de Água de Camevô 2º Trecho previu a contratação referente a fornecimento de materiais e equipamentos juntamente com a execução dos serviços.

Em análise aos valores contratados entre a Companhia Pernambucana de Saneamento – COMPESA e o consórcio Rocha/OTL, constatou-se que o fornecimento de 32.951,00m do item Tubo em ferro fundido, junta elástica, ponta e bolsa DN 600mm TK7 JGS apresentou um preço total de R$ 22.110.121,00, correspondendo a 50,95% do valor total do contrato, que era de R$ 43.394.434,68.

Diante da relevância desse percentual, bem como devido ao fato de que o mero fornecimento poderia ser contratado diretamente pela COMPESA aos fabricantes, e nesse caso não haveria incidência dos custos indiretos e lucro do intermediador na operação, resta configurada fuga aos preceitos do § 1º do art. 23 da Lei n. 8.666/1993, o qual estabelece a necessidade de a Administração dividir em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, procedendo-se à licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade sem perda da economia de escala.

O consórcio Rocha/OTL apresentou detalhamento do BDI utilizado para o fornecimento de materiais, cujo percentual é de 28,5%. Logo, o valor financeiro do BDI resultante da incidência sobre a aquisição de tubos de ferro fundido DN 600mm Classe TK7 JGS é de R$ 4.903.801,16. Se a compra fosse realizada diretamente pela COMPESA, o valor para o fornecimento do tubo em análise seria de R$ 17.206.319,84, pois não incidiria o BDI sobre os custos diretos da compra desse item.

Consoante dispõe a Súmula do Tribunal de Contas da União n. 247, é obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala.

Ainda, conforme disposições do Acórdão TCU n. 159/2003 – Plenário, tratando de obras da adutora do Alto Sertão e Sertaneja em Sergipe, se os itens referentes a fornecimento de tubulações, conexões, válvulas, acessórios e equipamentos fossem licitados em separado (parcelamento da obra), seria propiciada economia pela não incidência de taxa de BDI.

No Acórdão em comento, determinou-se à concessionária de serviços públicos de saneamento que adotasse procedimentos administrativos necessários para a anulação da licitação e para a realização de novo certame de forma parcelada (serviços e material/equipamentos).

Diante do exposto, verifica-se que a contratação de materiais e serviços por meio de uma única licitação para o Contrato CT.OS.08.0.0344 não observou os comandos do § 1º do art. 23 da Lei n. 8.666/1993.

3.4.3 - Objetos nos quais o achado foi constatado:

(IG-C) - Contrato CT.OS.08.0.0344, 04/09/2008, IMPLANTAÇÃO DO SISTEMA ADUTOR DO CAMEVÔ – 2º TRECHO – CARUARU/PE, Consórcio Rocha-OTL.

3.4.4 - Critérios:

Acórdão n. 159/2003, item 9.1.3, Tribunal de Contas da União, Plenário.

Lei n 8.666/1993, art. 23.

Súmula n. 247/2004, Tribunal de Contas da União.

3.4.5 - Evidências:

Planilha de serviços do contrato CT.OS.08.0.0344 - Proposta de preços do Consórcio Rocha/OTL (folhas 271/331 do Anexo 1 - Volume 1)

Planilhas Detalhadas da Composição da Taxa de Bonificação e Despesas Indiretas - BDI do Consórcio Rocha/OTL (folhas 336/337 do Anexo 1 - Volume 1).

Item 2.1 do Edital de Concorrência n. 07/2008, de 15/04/2008 (folha 56 do Anexo 1 - Principal).

3.4.6 - Conclusão da equipe:

A contratação de 'Tubo em ferro fundido, junta elástica, ponta e bolsa DN 600mm TK7 JGS' juntamente com serviços em única licitação acarretou a incidência indevida de BDI sobre esse item, bem como na sua aquisição a preço superior ao praticado no mercado.

3.4.7 - Responsáveis:

Nome: João Bosco de Almeida **- CPF:** 059.132.414-87 **- Cargo:** Diretor Presidente – COMPESA.

Nome: Ana Maria Araujo Torres Pontes - **CPF:** 089.151.214-49 - **Cargo:** Diretora de Engenharia e Meio Ambiente.

Conduta: Promover licitação única para objetos cuja natureza exigia parcelamento para aquisição em licitações separadas.

Nexo de causalidade: Os responsáveis promoveram a contratação dos serviços e a aquisição dos materiais por meio de uma única licitação, inobservando as disposições do art. 23, § 1º, da Lei n. 8.666/1993.

Culpabilidade: É razoável afirmar que era exigível dos responsáveis conduta diversa, pois deveriam ter parcelado a contratação de serviços e a aquisição de materiais para a realização das obras em licitações distintas.

Em face do exposto, eles devem ser ouvidos em audiência a fim de avaliar suas razões de justificativa quanto aos fatos apresentados.

3.5 - Superfaturamento decorrente de preços excessivos frente ao mercado.

3.5.1 - Tipificação do achado:

Classificação - grave com recomendação de continuidade

Justificativa de enquadramento (ou não) no conceito de irregularidade grave da LDO - A irregularidade não se enquadra no inciso IV do § 1º do art. 94 da Lei n. 12.017/2009 (LDO/2010), pois, devido à avançada fase de execução financeira da obra, a maior parte do potencial prejuízo ao erário já se efetivou como superfaturamento.

3.5.2 - Situação encontrada:

Para fins de análise de adequação dos preços contratados àqueles praticados no mercado, foram comparados itens de serviços correspondentes a R$ 29.779.154,52 (68,62% do total) em relação à proposta original do consórcio contratado e R$ 30.395.322,75 (70,04% do total) em relação ao contrato contemplando as alterações contratuais.

Ressalte-se que, apesar de solicitadas por esta equipe de auditoria, não foram apresentadas as composições dos itens de serviços que figuravam como relevantes na curva ABC, cujo valor correspondia a 7.285.443,98 (16,79% do total original), reduzindo o percentual a ser comparado de 87,82% para 70,93%, conforme constatado no achado: 'O orçamento não é acompanhado das composições de todos os custos unitários de seus serviços no Edital/Contrato/Aditivo'.

Obteve-se os valores de R$ 586,68 e R$ 913,80, para os metros de tubos classe TK7 JGS de 600mm e 700mm de diâmetro, respectivamente. Considerando que os preços contratados para os respectivos tubos foram de R$ 671,00 e R$ 951,23, chega-se a um sobrepreço unitário de 14,37% para o tubo de 600mm e de 4,10% para o de 700mm.

Após a elaboração da curva ABC do contrato original, a amostra analisada foi de 68,62%. Nessa amostra, foi detectado um sobrepreço de 7,81%, que representa 4,97% do valor do contrato original, ou seja, R$ 2.157.846,98.

Em decorrência das alterações de quantitativos da planilha contratada, esses valores se elevaram para R$ 2.779.766,60 de sobrepreço, ou seja, 10,07% na amostra.

É importante frisar que estes valores correspondem ao sobrepreço global, o qual considera a compensação de sobrepreços e subpreços dos serviços contratados.

Acrescente-se que para o item 'Tubo em ferro fundido, junta elástica, ponta e bolsa DN 600 mm TK7JGS', cujo montante contratado originalmente representa 50,95% do valor total, verificou-se um sobrepreço de 14,37%. Quando da formalização do 2º Termo Aditivo, houve redução de quantitativos nesse item em 2.139,25 metros. Essa redução teve por propósito a manutenção do valor global do contrato de repasse, face ao incremento de quantitativos de serviços de movimento de terra, subdimensionados no Projeto Básico. Porém, para a conclusão da adutora, deverá ocorrer o acréscimo desse quantitativo, o que representaria a ampliação do sobrepreço global em R$ 180.381,56.

Outra informação importante, obtida por meio informal, é a provável alteração do traçado da adutora. Essa mudança necessariamente resultaria em acréscimo de quantitativo de tubos com consequente ampliação do sobrepreço global.

Foram considerados os serviços cotados acima, inclusive aqueles que apresentaram desconto em relação ao preço de referência. Diante dos quantitativos de serviços executados acumulados, considerando os treze boletins de medição emitidos até a data desta fiscalização, com execução financeira de 56% do valor do contrato, constatou-se o superfaturamento no valor de R$ 2.545.448,17, o que representa 10,48% do somatório dos valores dos boletins de medição.

3.5.3 - Objetos nos quais o achado foi constatado:

(IG-C) - Contrato CT.OS.08.0.0344, 04/09/2008, IMPLANTAÇÃO DO SISTEMA ADUTOR DO CAMEVÔ – 2º TRECHO – CARUARU/PE, Consórcio Rocha-OTL.

3.5.4 - Critérios:

Acórdão n. 157/2009, item 25, Tribunal de Contas da União, Plenário.

Lei n. 8.666/1993, art. 3º.

Lei n. 11.514/2007, art. 115, **caput**.

Súmula n. 253/2010, Tribunal de Contas da União

3.5.5 - Evidências:

Planilha de serviços do contrato CT.OS.08.0.0344 - Proposta de preços do Consórcio Rocha/OTL (folhas 271/331 do Anexo 1 - Volume 1).

Boletins de Medição (BM1 ao BM7) (folhas 59/206 do Anexo 2 - Principal).

Planilha orçamentária do 2º Termo Aditivo n. AD.CT.OS.09.0.0582 - Em CD-ROM (folha 391 do Anexo 2 - Volume 1).

Boletins de Medição (BM8 a BM13) (folhas 207/378 do Anexo 2 - Volume 1).

Tabela de Levantamento de Superfaturamento (folhas 57/58 do Anexo 2 - Principal).

Planilhas Detalhadas da Composição da Taxa de Bonificação e Despesas Indiretas - BDI do Consórcio Rocha/OTL (folhas 336/337 do Anexo 1 - Volume 1).

Tabela Comparativa de preços em relação ao Contrato CT.OS.08.0.0344 (folhas 29/30 do Anexo 2 - Principal).

Tabela comparativa de preços - segundo termo aditivo (folhas 31/32 do Anexo 2 - Principal).

Análise de preços dos tubos (folhas 33/37 do Anexo 2 - Principal).

Composições de custos utilizadas (folhas 38/56 do Anexo 2 - Principal).

Notas Fiscais Tubos TK7 JGS DN 600 mm (folhas 157/202 do Anexo 3 - Principal).

Nota Técnica n. 007/2009/GEPAD - Caixa Econômica Federal (folhas 392/432 do Anexo 2 - Volume 1).

3.5.6 - Conclusão da equipe:

A contratação de serviços e fornecimento de materiais com sobrepreço, quando da sua execução, medição e pagamento, ocasionou superfaturamento. Ressalte-se que a COMPESA tomou conhecimento do valor de aquisição dos tubos pelo consórcio contratado para a execução das obras.

3.5.7 - Responsáveis:

Nome: Otacílio de Souza Araújo **- CPF:** 052.172.374-49 **- Cargo:** Ex-Coordenador de Orçamentos da COMPESA.

Conduta: Aprovar orçamento com sobrepreço elaborado por empresa contratada pela COMPESA.

Nexo de causalidade: A aprovação do orçamento com incidência de sobrepreço serviu de parâmetro para a contratação da obra com incidência de sobrepreço, acarretando, por consequência, superfaturamento, à medida em quem o contrato era executado.

Culpabilidade: É razoável afirmar que era exigível do responsável conduta diversa, pois deveria ter realizado análise pormenorizada dos custos previstos no orçamento base, visando evitar a contratação de serviços e materiais com incidência de sobrepreço e consequente superfaturamento.

Em face do exposto, ele deve ser ouvido em audiência a fim de avaliar suas razões de justificativa quanto aos fatos apresentados.

Nome: Infortec Com. Serv. e Instalações Ltda. **- CNPJ:** 07.125.942/0001-45.

Conduta: Elaborar orçamento com sobrepreço global.

Nexo de causalidade: A empresa elaborou orçamento com sobrepreço global.

3.6 - Ausência de cadastramento de contrato no SIASG.

3.6.1 - Tipificação do achado:

Classificação - grave com recomendação de continuidade

Justificativa de enquadramento (ou não) no conceito de irregularidade grave da LDO - A irregularidade não se enquadra no inciso IV do § 1º do art. 94 da Lei n. 12.017/2009 (LDO/2010), pois, devido à avançada fase de execução financeira da obra, a maior parte do potencial prejuízo ao erário já se efetivou como superfaturamento.

3.6.2 - Situação encontrada:

Durante a fase de planejamento, a equipe de fiscalização não identificou o cadastro do contrato de execução CT.OS.08.0.0344 no sistema SIASG. Em resposta ao Ofício de Requisição n. 01-12/2010 – CAIXA, o número do contrato no SIASG não foi informado.

3.6.3 - Objetos nos quais o achado foi constatado:

(IG-C) - Contrato CT.OS.08.0.0344, 04/09/2008, IMPLANTAÇÃO DO SISTEMA ADUTOR DO CAMEVÔ – 2º TRECHO – CARUARU/PE, Consórcio Rocha-OTL.

3.6.4 - Critérios:

Lei n. 11.439/2006, art. 21.

3.6.5 - Evidências:

Relação dos contratos firmados encaminhados pela CAIXA (folha 156 do Anexo 3 - Principal).

3.6.6 - Conclusão da equipe:

Em relação ao presente indício, deixa-se de propor encaminhamento nesta ocasião. Como diz respeito a assunto pertinente à Caixa Econômica Federal, a matéria será tratada, de maneira consolidada, no relatório de auditoria Fiscalis n. 776/2009.

3.7 - O orçamento não é acompanhado das composições de todos os custos unitários de seus serviços no Edital/Contrato/Aditivo.

3.7.1 - Tipificação do achado:

Classificação - outras irregularidades

3.7.2 - Situação encontrada:

Analisando a documentação apresentada pela Companhia Pernambucana de Saneamento, em especial ao que se refere à composição de custos de seu orçamento detalhado, constatou-se a existência de serviços contratados sem detalhamento dos custos envolvidos, em inobservância ao disposto no art. 7º, § 2º, II, da Lei n. 8.666/1993.

Apesar de solicitado formalmente por esta equipe de auditoria, até o momento da conclusão deste relatório não foram apresentadas as composições dos custos unitários referentes aos itens listados abaixo, representando 16,79% do total contratado originalmente:

- aquisição e instalação de conjuntos elevatórios de eixo horizontal, com bombas de carcaça bipartida horizontalmente, 1.775 rpm para atender as seguintes condições de operação, por unidade de bombeamento, inclusive testes de: vazão, pressão, rotação, potencia;

- aquisição e substituição de motores elétricos de quatro polos de 800CV, tensão de alimentação conforme projeto elétrico;

- travessia em tubo camisa FºFº DN 1000 mm inclusive fornecimento do material;

- conjunto de ar comprimido para acionamento de válvulas e comportas, constituído por uma mesa de comando, 24 atuadores pneumáticos, 24 válvulas de acionamento com duas posições e cinco vias, válvulas de alívio e de expurgo, filtros, reservatório pulmão, tubo.

Registre-se que, apesar de o ofício CT/COMPESA DPR N. 1028616, de 05/02/2010, informar que a cotação do Conjunto Elevatório fora apresentada em anexo, tal documento não foi entregue à equipe de auditoria.

3.7.3 - Objetos nos quais o achado foi constatado:

(OI) - Contrato CT.OS.08.0.0344, 04/09/2008, IMPLANTAÇÃO DO SISTEMA ADUTOR DO CAMEVÔ – 2º TRECHO – CARUARU/PE, Consórcio Rocha-OTL.

Classificação alterada de IG-C para OI.

Verificou-se a necessidade de somente alertar à COMPESA a respeito da inexistência de composição de custo unitário. Dessa forma, foi modificada a gravidade de IG-P para OI.

3.7.4 - Critérios:

Lei n 8.666/1993, art. 7º, § 2º, inciso II.

3.7.5 - Evidências:

Carta CT/COMPESA DPR N. 1028616, de 05/02/2010 (folhas 56/57 do Volume Principal)

Termo de Documentação Disponibilizada à Equipe de Auditoria do TCU - 25/01 a 5/02/2010 (folha 58 do Volume Principal).

Item 2.17 da Carta CT/COMPESA DPR N. 1028612, de 05/02/2010 (folha 48 do Volume Principal).

3.7.6 - Conclusão da equipe:

No caso em tela, a ausência de discriminação dos componentes dos serviços inviabiliza a perfeita aferição dos custos do objeto da licitação. Na análise de custos realizada pela equipe de auditoria, somente foi possível contemplar 70,93% do valor do contrato. Caso houvesse composições de custos para estes serviços, o percentual analisado poderia atingir 87,82%. Além disso, a ausência da composição dos custos unitários acaba por prejudicar a elaboração das propostas de preço pelos licitantes.

3.8 - Critério de reajuste inexistente ou inadequado.

3.8.1 - Tipificação do achado:

Classificação - outras irregularidades

3.8.2 - Situação encontrada:

Inicialmente verificou-se que o Termo Aditivo AD.CT.OS.09.0.0515 de 01/10/2009 reajustou os valores contratuais. Entretanto, a equipe de auditoria identificou que não havia definição prévia do índice de reajuste no instrumento convocatório, tampouco no contrato.

Há indefinição quanto ao índice a ser utilizado para o reajuste, pois o mesmo não foi previamente expresso no edital EC N. 007/2008: ‘8.2 Os preços contratuais serão reajustados com periodicidade anual, ou seja, após o transcurso de 12 (doze) meses, tomando-se por base o mês de apresentação da proposta, na mesma proporção da variação do custo da construção fornecido pela Fundação Getúlio Vargas - FGV, para os contratos de Obras e Serviços de Engenharia, nos termos da Lei N. 12.525/2003 e da Lei N. 12.932/2005 . A ADMINISTRAÇÃO ELEGERÁ, DENTRE OS ÍNDICES SETORIAIS DE CUSTO DA CONSTRUÇÃO CIVIL DIVULGADOS PELA FGV, AQUELE QUE MELHOR REFLITA A EFETIVA OSCILAÇÃO DE CUSTOS DA OBRA OU SERVIÇOS LICITADOS’.

Da mesma forma, o contrato CT.OS.08.0.0344 também deixa vago qual índice seria utilizado:

‘CLÁUSULA SÉTIMA - O reajuste dos preços contratuais obedecerá ao estabelecido na Lei n. 12.525 de 30 de dezembro de 2003 e conforme alterações estabelecidas na Lei Estadual n. 12.932 de 05 de dezembro de 2005.

(...)

2. Os preços contratuais serão reajustados considerando o Índice Setorial de aferição da variação do custo da construção, fornecido pela Fundação Getúlio Vargas - FGV, para os contratos de obras e serviços de engenharia. A Administração elegerá dentre os Índices Setoriais de custo da construção civil divulgados pela FGV, AQUELE QUE MELHOR REFLITA A EFETIVA OSCILAÇÃO DE CUSTOS DA OBRA OU SERVIÇOS LICITADOS.’

Tanto o edital quanto o contrato não poderiam se omitir quanto ao índice para correção. A legislação estadual estabelece que o índice a ser utilizado seja o que melhor reflita a efetiva oscilação de custos da obra. Entretanto, deverá ser previamente definido no instrumento convocatório, e não escolhido posteriormente (durante a execução do contrato). Visto que tal imprecisão poderá acarretar divergências entre a contratante e a contratada pelo fato de a Administração eleger ‘aquele que melhor reflita a efetiva oscilação de custos da obra ou serviços licitados’.

Outro ponto divergente em relação ao reajuste é quanto à utilização do INCC-Média Geral como índice de correção, pois tanto o edital (item 8.2) quanto o contrato (Cláusula Sétima), citados supra, informam que: 'a Administração elegerá, dentre os ÍNDICES SETORIAIS de custo da construção civil divulgados pela FGV, aquele que melhor reflita a efetiva oscilação de custos da obra'. Desse modo, os índices setoriais refletem a efetiva oscilação de custos, e não a média geral.

3.8.3 - Objetos nos quais o achado foi constatado:

(OI) - Contrato CT.OS.08.0.0344, 04/09/2008, IMPLANTAÇÃO DO SISTEMA ADUTOR DO CAMEVÔ – 2º TRECHO – CARUARU/PE, Consórcio Rocha-OTL.

Classificação alterada de IG-C para OI.

Ao analisar os autos, constatou-se que o índice INCC-Média Geral foi utilizado para o reajuste contratual. Não foi o índice adequado, visto que tanto o edital quanto o contrato estabeleciam que deveriam ser utilizados os índices setoriais que refletissem a efetiva oscilação de custos da obra. Entretanto, o referido índice não ocasionou dano ao erário e verificou-se que não houve má fé por parte dos gestores.

3.8.4 - Critérios:

Lei n. 8.666/1993, art. 40, § XI; art. 55, inciso III.

Lei n. 12.525/2003, art. 1º, inciso I.

A Lei n. 12.525 de 30/12/2003 é do estado de Pernambuco.

3.8.5 - Evidências:

Termo Aditivo AD.CT.09.0.0515 de 01/10/2009 (folhas 15/17 do Anexo 2 - Principal).

Edital de Concorrência EC N. 07/2008 DEM/CEL (Item 8.2). (folhas 69/70 do Anexo 1 - Principal).

Contrato CT.OS.08.0.0344 de 04/09/2008 (Cláusula Sétima). (folhas 6/7 do Anexo 2 - Principal).

3.8.6 - Conclusão da equipe:

A ausência de definição prévia dos índices a serem adotados aos reajustes contratuais infringiu a legislação em vigor. Entretanto, verificou-se que o índice utilizado para o reajuste contratual, ainda que não tenha sido o adequado, não ocasionou dano ao erário.

3.9 - Ausência, insuficiência ou previsão ilimitada de recursos orçamentários para a execução da obra no ano.

3.9.1 - Tipificação do achado:

Classificação - outras irregularidades

3.9.2 - Situação encontrada:

A equipe de fiscalização não encontrou documentos que comprovassem a existência de recursos orçamentários de contrapartida necessários ao término da obra.

Por meio do Ofício de Requisição n. 03-12/2010 - CAIXA, de 1º/02/2010, solicitou-se 'cópia da(s) página(s) da Lei Orçamentária Anual do Estado de Pernambuco, ano 2010, que contivessem a previsão orçamentária de contrapartida para o término da execução da implantação do Sistema Adutor de Camevô no município de Caruaru/PE'.

Em resposta, a CAIXA encaminhou página da Lei Orçamentária de 2009 e o Plano Plurianual 2008/2011. Em relação à LOA, registre-se que o orçamento solicitado refere-se ao ano de 2010, e não 2009. Na LOA de 2009, a rubrica orçamentária é genérica e não identifica a obra em execução. Quanto ao PPA, o documento apresentado não apresenta os valores previstos anualmente para o programa/ação.

Não cabe ao TCU questionar o formato do documento orçamentário elaborado por outro ente federativo. Entretanto, o fato ganha relevo à medida que se encontram indícios de diminuição do ritmo de execução da obra por ausência de aporte de contrapartida, visto que a última medição data de 30/11/2009 e o último pagamento com recursos da contratada ocorreu em 31/08/2009. Além do mais, planilha encaminhada pela COMPESA indica que nos meses novembro e dezembro de 2009 não houve execução da obra.

Passa-se à análise das obrigações da contratada (Estado de Pernambuco) no âmbito do Contrato de Repasse em análise:

‘CLÁUSULA TERCEIRA - DAS OBRIGAÇÕES

3.2 - DO CONTRATADO

b) ter consignado no Orçamento do corrente exercício ou, em prévia lei que autorize sua inclusão, os subprojetos ou subatividades decorrentes deste Contrato de Repasse e, no caso de investimento que extrapole o exercício, consignar no Plano Plurianual os recursos para atender às despesas em exercícios futuros que, anualmente constarão do Orçamento, podendo o CONTRATADO ser arguido pelos Órgãos de controle interno e externo pela eventual inobservância ao preceito contido nesta letra;

(...)

d) repassar ao INTERVENIENTE EXECUTOR os recursos recebidos imediatamente após seu recebimento acrescidos da contrapartida devida, quando for o caso, para a consecução do objeto pactuado;’

Registre-se, como fato positivo, que os gestores da Caixa Econômica Federal agiram com diligência ao não liberar os recursos federais bloqueados sem o respectivo aporte de contrapartida.

À época da execução da fiscalização, o valor de contrapartida era de R$ 17.443.131,72 e o valor aportado pelo Governo do Estado de Pernambuco de apenas R$ 10.226.253,51. Entretanto, em 06/05/2010, houve um aditivo contratual que alterou o valor de contrapartida. A nova composição dos valores do referido Contrato de Repasse passou a ser a seguinte:

- Valor da União: R$ 33.359.373,58;
- Valor de Contrapartida: R$ 13.683.497,72;
- Valor Total: R$ 47.042.871,30.

3.9.3 - Objetos nos quais o achado foi constatado:

(OI) - Contrato de repasse 604587, 24/12/2007, Contrato de repasse n. 222.783-52/2007 IMPLANTAÇÃO DO SISTEMA ADUTOR DE CAMEVÔ - PE, Governo do Estado de Pernambuco.

Classificação alterada de IG-C para OI.

Apesar de não elidir por completo o achado, o aditivo formalizado em 06/05/2010 abranda a sua gravidade, pois há uma diminuição do risco de descontinuidade da obra por ausência de recursos de contrapartida.

3.9.4 - Critérios:

Contrato n. 0022278352/2007, CAIXA, cláusula terceira.

3.9.5 - Evidências:

Relação de medição e pagamentos referente ao CT. OS.08.0.0344 (folha 153 do Anexo 3 - Principal).

Ofício n. 1-0223/2010/GIDUR/RE (folhas 91/92 do Anexo 3 - Principal).

LOA 2009 Estado de Pernambuco (folhas 97/106 do Anexo 3 - Principal).

PPA 2008-2011 Estado de Pernambuco (folhas 107/119 do Anexo 3 - Principal).

Planilha cronograma COMPESA (folha 387 do Anexo 2 - Volume 1).

Aditivo Contrato de Repasse n. 0222783-52/2007 (folhas 53/54 do Anexo 3 - Principal).

Ofício de Requisição n. 03-12/2010 - CAIXA (folhas 36/37 do Volume Principal)

Resposta ao Ofício de Requisição n. 03-12/2010 - CAIXA (folhas 91/92 do Anexo 3 - Principal).

3.9.6 - Conclusão da equipe:

Com o aditivo contratual de 06/05/2010, o risco de descontinuidade da execução da obra por ausência de recursos de contrapartida diminui. Entretanto, o achado persiste, fato que enseja alerta aos órgãos responsáveis.

3.10 - Ausência ou inadequação das Prestações de Contas.

3.10.1 - Tipificação do achado:

Classificação - outras irregularidades.

3.10.2 - Situação encontrada:

As prestações de contas parciais referentes ao Contrato de Repasse n. 0222.783-52/2007 não contemplam parte dos documentos e relatórios exigidos pela Instrução Normativa STN n. 01/1997 e pelos normativos internos da CAIXA.

Verificou-se o encaminhamento, pela COMPESA, de ofícios com documentos relativos às prestações de contas parciais. Como não se identificou de forma clara os documentos no processo, foi solicitado à CAIXA, para análise da equipe de fiscalização, cópia da prestação de contas parcial referente à 3ª liberação de recursos.

De imediato, constatou-se a ausência dos seguintes relatórios e documentos exigidos pela Instrução Normativa:

- relatório de Execução Físico-Financeira;

- demonstrativo da Execução da Receita e Despesa, evidenciando os recursos recebidos em transferências, a contrapartida, os rendimentos auferidos da aplicação dos recursos no mercado financeiro, e os saldos;

- extrato da conta bancária específica do período do recebimento da 1ª parcela até o último pagamento e conciliação bancária.

Em relação aos extratos bancários, constam no processo apenas os referentes à conta-corrente da COMPESA. Também não constam nem o extrato da conta-corrente da contratada, vinculada ao Contrato de Repasse, nem da conta de aplicação/poupança.

No caso, não satisfaz a apresentação dos extratos apenas dos períodos referentes aos pagamentos efetuados ao consórcio contratado. Os períodos contemplados nas prestações de contas, bem como os respectivos extratos, devem ser contínuos e não pode existir lapso temporal entre uma prestação e outra.

Verificou-se também que, do valor total de R$ 21.488.747,79 repassados pela União até 22/10/2009, foram pagos ao consórcio contratado o montante de R$ 13.905.602,63. A diferença de R$ 7.583.145,16, que ainda não foi utilizada na execução do objeto avençado, não está contemplada nas prestações de contas.

Outra inadequação refere-se à ausência de comprovação das origens e destinos de todos os lançamentos de crédito e débito dos extratos apresentados. Não se identificou, por exemplo, comprovante que identifique a origem e o destinatário da seguinte movimentação financeira referente à conta-corrente n. 385-1:

- 14/08/2009: R$ 1.297.920,17 (C);
- 17/08/2009: R$ 964.487,50 (C);
- 17/08/2009: R$ 147.326,68 (D);
- 24/08/2009: R$ 222.255,71 (C).

Por fim, não há, no processo, relatórios de aprovação das prestações de contas parciais, assinados pelo Gerente da GIDUR ou Supervisor da REDUR, conforme normativo da CAIXA. Nesse sentido, fica evidenciado, com base exclusiva na análise documental, que as prestações de contas encaminhadas pela Interveniente Executora não foram devidamente analisadas.

Em resposta à requisição de documentos, a CAIXA encaminhou o Ofício n. 1-0223/2010/GIDUR/RE, de 04/02/2010, pelo qual informa que: ‘1.2 Em decorrência de falha nos procedimentos dessa Unidade os Relatórios de Prestação de Contas Parcial e Autorização de Saque e Relatórios de Execução Físico-financeira não estavam sendo expedidos. Estamos providenciando a emissão de todos os relatórios referentes às autorizações de saque já efetivadas.’

3.10.3 - Objetos nos quais o achado foi constatado:

(OI) - Contrato de Repasse n. 604587, 24/12/2007, Contrato de repasse n. 222.783-52/2007 IMPLANTAÇÃO DO SISTEMA ADUTOR DE CAMEVÔ - PE, Governo do Estado de Pernambuco.

Classificação alterada de IG-C para OI.

A inadequação das Prestações de Contas configura grave desvio ao princípio da transparência e publicidade a que está submetida a Administração Pública. Entretanto, não tem potencialidade, por si

só, de ocasionar prejuízo ao erário ou a terceiros, desde que a irregularidade seja sanada de forma tempestiva, considerando-se, ainda, que o contrato não se encerrou e que as prestações de contas em análise são as parciais.

3.10.4 - Critérios:

Instrução Normativa n. 01/1997, STN, arts. 21, § 2º; 31, § 1º; 32; 33; 34 e 35.

3.10.5 - Evidências:

Ofício n. 1-0223/2010/GIDUR/RE (folhas 91/92 do Anexo 3 - Principal).

Prestação de contas referente à 3ª liberação de recursos (folhas 129/149 do Anexo 3 - Principal).

3.10.6 - Conclusão da equipe:

Diante o exposto, a equipe de fiscalização conclui que as prestações de contas parciais do Repasse N. 0222.783-52/2007 foram encaminhadas de forma incompleta, em desconformidade com a Instrução Normativa n. 01/1997, STN, fato que enseja alerta aos órgãos responsáveis.

4 - CONCLUSÃO

As seguintes constatações foram identificadas neste trabalho:

Questão 1	Ausência, insuficiência ou previsão ilimitada de recursos orçamentários para a execução da obra no ano. (item 3.9)
Questão 4	Projeto básico deficiente ou desatualizado. (item 3.1) Projeto executivo deficiente ou desatualizado. (item 3.2) Ausência de parcelamento do objeto, embora técnica e economicamente recomendável. (item 3.4)
Questão 5	Ausência ou inadequação das Prestações de Contas. (item 3.10)
Questão 6	Restrição à competitividade da licitação decorrente de critérios inadequados de habilitação e julgamento. (item 3.3) Critério de reajuste inexistente ou inadequado. (item 3.8)
Questão 8	O orçamento não é acompanhado das composições de todos os custos unitários de seus serviços no Edital / Contrato / Aditivo. (item 3.7)
Questão 10	Superfaturamento decorrente de preços excessivos frente ao mercado. (item 3.5)

Foi identificado, ainda, o seguinte achado sem vinculação com questões de auditoria:

Ausência de cadastramento de contrato no SIASG. (item 3.6)

Entre os benefícios estimados desta fiscalização destaca-se o enquadramento dos preços dos serviços analisados aos valores de mercado, sendo o total dos benefícios quantificáveis desta auditoria no valor de R$ 2.779.766,60.

Confome já registrado, já foram medidos 78,83% do fornecimento de tubo de ferro fundido classe TK7 de 600mm de diâmetro. Este item representa 50,95% do valor total do contrato original, apresentando sobrepreço unitário de 14,37%, ou seja, representa R$ 2.598.008,01 dos R$ 2.779.766,60 do sobrepreço decorrente do 2º termo aditivo. Diante do exposto a paralisação da obra acarretaria em realização do prejuízo decorrente do sobrepreço, tendo em vista que o principal item de sobrepreço já foi quase todo medido, inviabilizando uma eventual solução de repactuação de preços. Recomenda-se, portanto a continuidade do empreendimento.

Em relação à ausência de cadastramento de contrato no SIASG, deixa-se de propor encaminhamento nesta ocasião. Como diz respeito a assunto pertinente à Caixa Econômica Federal, a matéria será tratada, de maneira consolidada, no relatório de auditoria Fiscalis n. 776/2009."

4. Com essas considerações, a proposta de mérito, uniforme no âmbito da 1ª Secob, foi redigida nos seguintes termos (fls. 90/93 e 111):

"I) determinar, com fundamento nos arts. 10, § 1º, 12, inciso III e 43, inciso II, da Lei n. 8.443/1992, c/c os arts. 201, § 1º, 202, inciso III e 250, inciso IV do Regimento Interno/TCU, a realização das seguintes audiências:

I.1) da Sra. Ana Maria Araujo Torres Pontes, CPF n. 089.151.214-49, Diretora de Engenharia e Meio Ambiente da COMPESA, em função das seguintes irregularidades:

a) aprovação do Projeto Básico da Concorrência n. 07/2008 sem os elementos necessários e suficientes para a caracterização dos serviços e obras, contrariando o disposto no art. 6º, inciso IX da Lei n. 8.666/1993;

b) omissão da adoção de providências para a elaboração de Projeto Executivo, necessário à execução da obra referente ao contrato CT.OS.08.0.0344 de 04/09/2008, conforme preceitua o disposto no art. 7º, § 1º da Lei n. 8.666/1993;

c) promoção de licitação única, por meio da Concorrência n. 07/2008, para objetos cuja natureza exige parcelamento para aquisição em licitações separadas, contrariando o disposto no art. 23, §1º da Lei n 8.666/1993;

I.2) do Sr. João Bosco de Almeida, CPF n. 059.132.414-87, Diretor Presidente da COMPESA, em função da realização de licitação única, por meio da Concorrência n. 07/2008, para objetos cuja natureza exigia parcelamento para aquisição em licitações separadas, contrariando o disposto no art. 23, § 1º da Lei n 8.666/1993;

I.3) do Sr. Rodrigo Quental Feitosa, CPF n. 032.405.224-38, Supervisor de Engenharia da Caixa Econômica Federal, em função da aprovação do Laudo de Análise Técnica de Empreendimento elaborado por engenheiro terceirizado pela Caixa Econômica Federal, concluindo pela adequação do Projeto Básico da Concorrência n. 07/2008 sem os elementos necessários e suficientes para a caracterização dos serviços e obras, contrariando o disposto no art. 6º, inciso IX, da Lei n. 8.666/1993;

I.4) da Sra. Sandra Mirelly de Souza Pereira, CPF n. 334.408.754-15, gestora de contratos da COMPESA, em função da elaboração de edital com cláusula restritiva à competitividade do certame por conta das seguintes condutas, em contrariedade à Constituição Federal, artigo 37, XXI, e à Lei n. 8.666/1993, art. 3º, **caput**, e § 1º, inciso I:

a) limitação da quantidade de licitantes para composição do consórcio;

b) limitação da quantidade de atestados técnicos; e

c) exigência do atestado do PROPERQ (Programa Pernambucano da Qualidade nas Obras Públicas) como condição de habilitação;

I.5) do Sr. Waldeck Stevens de Vasconcelos Egito, CPF n. 180.736.704-53, Gestor do Contrato COMPESA n. CT.OS.08.0.0344, em função da execução da obra referente ao contrato CT.OS.08.0.0344 de 04/09/2008 sem a existência de Projeto Executivo, contrariando o disposto no art. 7º, § 1º, da Lei n. 8.666/1993;

II) alertar:

II.1) a Caixa Econômica Federal quanto à inadequação das prestações de contas parciais referentes ao Contrato de Repasse n. 222.783-52/2007, decorrente do descumprimento do art. 32 da Instrução Normativa STN n. 01/1997, conforme tratado no achado 'Ausência ou Inadequação das Prestações de Contas';

II.2) a Companhia Pernambucana de Saneamento quanto às seguintes impropriedades:

a) indefinição, no edital de licitação referente à Concorrência n. 07/2008, quanto ao índice a ser utilizado no reajuste contratual, decorrente do descumprimento do art. 40, inciso XI da Lei n 8.666/1993, conforme tratado no achado 'Critério de reajuste inexistente ou inadequado';

b) inadequação das prestações de contas parciais referentes ao contrato de repasse n. 222.783-52/2007, decorrente do descumprimento do art. 32 da Instrução Normativa STN n. 01/1997, conforme tratado no achado 'Ausência ou Inadequação das Prestações de Contas';

c) aprovação de orçamento sem a existência da composição de todos os seus custos unitários;

II.3) o Estado de Pernambuco quanto à falta de consignação, no orçamento do corrente exercício, dos recursos para atender às despesas referentes ao Contrato de Repasse n. 222.783-52/2007, decorrente do descumprimento de sua cláusula terceira, conforme tratado no achado 'Ausência, insuficiência ou previsão ilimitada de recursos orçamentários para a execução da obra no ano';

III) comunicar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e fiscalização do Congresso Nacional que não foram detectados indícios de irregularidades que se enquadram no disposto no inciso

IV do § 1º do art. 94 da Lei n. 12.017/2009 (LDO/2010), no Contrato CT.OS.08.0.0344 de 04/09/2008, relativo aos serviços de construção da adutora do Camevô - Caruaru/PE;

IV) determinar à 1ª Secob que:

IV.1) constitua, nos termos do art. 43 da Resolução TCU n. 191/2006, processo apartado de tomada de contas especial, a partir da extração de cópias das peças necessárias destes autos para recomposição do superfaturamento apurado no Contrato n. CT.OS.08.0.0344;

IV.2) promova, no auto apartado constituído na forma do subitem anterior, a citação do Sr. Otacílio de Souza Araújo, CPF n. 052.172.374-49, ex-Coordenador de Orçamento da COMPESA e responsável por aprovar orçamento com sobrepreço global, solidariamente a empresa Infortec Com. Serviços e Instalações Ltda., CNPJ 07.125.942/0001-45, responsável pela elaboração do orçamento com sobrepreço global, e do Consórcio Rocha/OTL, CNPJ n. 10.295.686/0001-49, contratado para execução da obra;

IV.3) realize diligência ou inspeção junto à COMPESA com vistas a obter as datas de origem de débito e os respectivos montantes a partir do boletim de medição n. 13 de 1º/11/2009."

É o relatório.

PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

Em exame auditoria realizada na Secretaria Executiva - Ministério das Cidades - Mici, Companhia Pernambucana de Saneamento – COMPESA e Caixa Econômica Federal – CAIXA, no período compreendido entre 18/01 e 05/02/2010, tendo por escopo fiscalizar as obras de Implantação do Sistema Adutor de Camevô, no Estado de Pernambuco, vinculadas ao Contrato de Repasse n. 222.783-52/2007, em atendimento ao disposto no subitem 9.1 do Acórdão n. 2.490/2009 – Plenário.

2. Mencionado contrato de repasse foi celebrado entre a União, por meio do Ministério das Cidades, representado pela Caixa Econômica Federal – CAIXA, e o Governo do Estado de Pernambuco, tendo como interveniente executor a Companhia Pernambucana de Saneamento – COMPESA, no valor total de R$ 42.603.914,65, sendo de R$ 25.160.782,93 a verba federal alocada ao ajuste.

3. De acordo com a 1ª Secob, o investimento no Sistema Adutor de Camevô, no Município de Caruaru, é uma das possíveis soluções para minimizar o problema de abastecimento de água na região, pois o aumento da oferta de água para o agreste do Estado de Pernambuco tende a reduzir a escassez do recurso, beneficiando cerca de 68.000 famílias.

4. O empreendimento em foco está incluído no Programa de Aceleração do Crescimento – PAC e, para a sua execução, foi firmado o Contrato CT.OS.08.0.0344, em 04/09/2008, com o Consórcio Rocha-OTL, composto pelas empresas Imobiliária Rocha e OTL Obras Técnicas Ltda. A avença, com vigência de 04/09/2008 a 08/04/2010, possui valor de R$ 47.248.294,22 e foi aditivada em 1º/10/2009 no valor de R$ 3.853.859,54, referente a reajuste contratual.

5. De forma sintética, os principais achados de auditoria apontados pela unidade instrutiva foram:

5.1. Projeto Básico sem o nível de precisão apropriado à caracterização da obra;

5.2. ausência de Projeto Executivo para a execução das obras do 2º trecho do Sistema de Abastecimento de Água do Camevô;

5.3. restrição à competitividade na Concorrência n. 07/2008 DEM/CEL, caracterizada pelas seguintes irregularidades:

5.3.1. exigência da apresentação, como documentação relativa à qualificação técnica, de Atestado de Conformidade no Referencial Normativo Nível A, emitido pela Coordenadoria Estadual do PROPERQ (item 6.5.1.7, fl. 67, anexo 1);

5.3.2. limitação aos Consórcios participantes de certame de composição por, no máximo, duas empresas (item 4.3, fl. 58, anexo 1);

5.3.3. imposição do limite de, no máximo, dois atestados para fins de comprovação da

qualificação técnica da licitante (itens 6.5.1.2.1, 6.5.1.2.2 e 6.5.1.2.3, fls. 64/65, anexo 1);

5.4. contratação do fornecimento de materiais e equipamentos juntamente com os serviços, sem que a opção tenha sido justificada do ponto de vista técnico;

5.5. superfaturamento da ordem de R$ 2.545.448,17;

5.6. não-cadastramento de contrato no SIASG;

5.7. orçamento sem a composição dos custos unitários dos serviços;

5.8. indefinição quanto ao índice de reajuste do contrato;

5.9. inexistência de recursos orçamentários relativos à contrapartida estadual necessária à conclusão da obra; e

5.10. falta de encaminhamento, por parte da COMPESA, à Caixa Econômica Federal da documentação exigida pela Instrução Normativa STN n. 01/1997 nas prestações de contas parciais relativas ao Contrato de Repasse n. 0222.783-52/2007.

6. Diante de tal quadro, propõe a unidade instrutiva a realização de audiências dos responsáveis, bem como a criação de processo apartado de Tomada de Contas Especial para a apuração do débito relativo ao superfaturamento do Contrato n. CT.OS.08.0.0344.

7. Concordo em essência com o encaminhamento alvitrado pela 1ª Secob, sem prejuízo de tecer os seguintes comentários.

8. Como é cediço, a realização de obras sem Projeto Básico adequado ou, ainda, sem Projeto Executivo compromete sobremaneira o planejamento inicial do empreendimento. No presente caso, como constatado, não foram realizados levantamentos topográficos, sondagens, estudos de dimensionamento da vazão e horizonte do projeto.

9. A título de exemplo, ressalto a informação trazida pela 1ª Secob de que, conforme a planilha orçamentária original da licitação, o volume de recursos a ser destinado a serviços de movimento de terra é de R$ 3.512.963,19, ou seja, 8,1% do total licitado, o que indica a necessidade da realização de sondagens no terreno de implementação da adutora.

10. Observo que os quantitativos de escavação de valas da planilha contratada original eram de 29.424,09 m³ para material de 3ª categoria e 30.745,78 m³ para matéria de 1ª e 2ª, ao passo que a execução acumulada até o 13º Boletim de Medição indicava a execução de 30.173,04 m³ de escavação de material de 1ª e 2ª categorias contra 41.336,54 m³ de escavação de material de 3ª categoria.

11. Como as medições acumuladas indicam a execução de 56% de toda a obra, tem-se que, em tal patamar de realização, o quantitativo de escavação do material de 3ª categoria já extrapolou em 40,48% o previsto para o empreendimento.

12. Ainda que o Presidente da COMPESA tenha afirmado que o empreendimento poderia ser realizado somente com Projeto Básico, sendo que este seria atualizado no decorrer das obras, sem grandes modificações, tal fato não se verificou.

13. O incremento descrito no quantitativo de escavação demonstra que o Projeto Básico não possuía o nível de detalhamento suficiente ao desenvolvimento da obra.

14. Tal fato – deficiência do Projeto Básico – aliado à ausência de Projeto Executivo, imprescindível em uma empreitada do porte da que ora se analisa, constitui-se falha grave, ensejando o chamamento dos responsáveis aos autos para justificar a falha.

15. Noutro giro, quanto ao débito decorrente de superfaturamento, tenho por adequado que, em lugar da criação de autos apartados de Tomada de Contas Especial, o presente processo seja convertido em TCE, para que se efetue a citação dos responsáveis pelo dano apurado. Tal encaminhamento é consentâneo com a linha de raciocínio por mim utilizada ao relatar processos semelhantes abrangidos pela presente Fiscalização de Centralização Orientada – FOC, como, por exemplo, o TC-000.338/2010-9, que resultou no Acórdão n. 1.337/2010 – Plenário. Segundo a referida diretriz, cabe a transformação imediata do feito em TCE quando a Equipe de Auditoria constata indícios de superfaturamento na obra fiscalizada.

16. Para que não se crie uma lacuna na abrangência da fiscalização deste Tribunal, consubstanciada nos prejuízos ocorridos entre a 13ª medição – última considerada pela 1ª Secretaria de

Fiscalização de Obras no cálculo do débito (fl. 81) –, e a data do Acórdão, basta que se informe, nos ofícios de citação, que as alegações de defesa devem englobar os valores considerados excedentes pelo Tribunal eventualmente pagos após tal medição. Tal providência vem ao encontro da celeridade processual sem prejuízo da ampla defesa.

17. Ainda em relação ao débito, observo que a 1ª Secob utilizou, para o cálculo do prejuízo, o BDI de 13,5% para equipamentos, em especial, o "Tubo em ferro fundido, junta elástica, ponta e bolsa DN 600mm TK7 JGS". Tal fato decorre da ausência de parcelamento na contratação que ora se analisa, implicando na indesejável aplicação do BDI usado para os serviços aos equipamentos, em que a contratada atua como mera intermediária no seu fornecimento à Administração.

18. Considero oportuno à espécie, em linha de consonância com os seguintes precedentes do TCU: Acórdãos do Plenário ns. 1.600/2003, 1.020/2007, 1.599/2008 e 2.875/2008, bem como com os recentes Acórdãos ns. 1.021/2010 e 1.202/2010, também do Plenário, de minha Relatoria, a aplicação do BDI de 10% aos equipamentos.

19. Com efeito, cabe determinar à 1ª Secob que recalcule o dano ao erário apontado, promovendo o necessário ajuste do BDI para os equipamentos, reduzindo-o ao patamar de 10%.

20. Relativamente aos demais achados, concordo com o encaminhamento sugerido pela unidade técnica, acerca da necessidade de realização de audiências de diversos gestores, e acolho-os com pequenos ajustes de forma. Anuo, ainda, à expedição de alertas à Caixa Econômica Federal, COMPESA e ao Estado de Pernambuco, pugnados pela 1ª Secob.

21. Também é pertinente dar ciência deste Acórdão à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional para que, no âmbito de sua competência constitucional e legal, adote as providências que entender cabíveis

22. Por fim, considero importante enviar aos responsáveis a serem citados ou chamados em audiência cópias do Relatório de Auditoria e seus anexos – quadros e planilhas elaborados pela Equipe de Auditoria que fundamentam as conclusões do trabalho – que, individualmente, interessem a cada um dos destinatários, em reverência aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa.

Com essas considerações, acolho, com pequenas modificações, o encaminhamento alvitrado pela 1ª Secob e manifesto-me por que seja adotado o Acórdão que ora submeto a este Plenário.

T.C.U., Sala das Sessões, em 4 de agosto de 2010.

MARCOS BEMQUERER COSTA
Relator

ACÓRDÃO N. 1921/2010 – TCU – Plenário

1. Processo n. TC-000.339/2010-5.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Relatório de Auditoria.
3. Interessado: Congresso Nacional.
4. Entidades: Caixa Econômica Federal – CAIXA, Companhia Pernambucana de Saneamento – COMPESA e Ministério das Cidades – MiCi.
5. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: 1ª Secretaria de Fiscalização de Obras – 1ª Secob.
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de auditoria realizada na Secretaria Executiva - Ministério das Cidades - Mici, Companhia Pernambucana de Saneamento – COMPESA e Caixa Econômica Federal – CAIXA, no período compreendido entre 18/01 e 05/02/2010, tendo por escopo

fiscalizar as obras de Implantação do Sistema Adutor de Camevô, no Estado de Pernambuco, vinculadas ao Contrato de Repasse n. 222.783-52/2007.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. com fulcro nos arts. 1º, incisos I e II, e 47 da Lei n. 8.443/1992, converter os presentes autos em Tomada de Contas Especial;

9.2. determinar à 1ª Secob que adote providências com vistas a:

9.2.1. especificar as datas originais dos débitos relativos ao superfaturamento ocorrido no Contrato n. CT.OS.08.0.0344, conforme as datas efetivas de pagamento, autorizando-se as diligências que se fizerem necessárias;

9.2.2. recalcular o débito apurado no Contrato n. CT.OS.08.0.0344 mediante o ajuste no BDI a ser aplicado aos equipamentos, reduzindo-o ao patamar de 10%;

9.2.3. promover a citação do Sr. Otacílio de Souza Araújo, ex-Coordenador de Orçamento da COMPESA e responsável por aprovar orçamento com sobrepreço global, em solidariedade com a empresa Infortec Comércio, Serviços e Instalações Ltda., responsável pela elaboração do mencionado orçamento, e do Consórcio Rocha/OTL, contratado para execução da obra, nos termos do art. 12, inciso II, da Lei n. 8.443/1992, para, no prazo de 15 (quinze) dias, apresentarem alegações de defesa ou recolherem aos cofres do Tesouro Nacional a quantia a ser apurada de acordo com o subitem 9.2.2 **supra**, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir das datas a serem apuradas pela 1ª Secob até a data do efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor, em razão de ter sido detectado superfaturamento na execução das obras de Implantação do Sistema Adutor de Camevô, no Estado de Pernambuco – Contrato n. CT.OS.08.0.0344;

9.2.4. realizar diligência à COMPESA para que envie cópia da 13ª medição em diante, acompanhadas dos respectivos comprovantes de pagamento, para análise em confronto com as alegações de defesa;

9.2.5. informar, nos ofícios de citação, que as alegações de defesa deverão englobar os valores considerados excedentes pelo Tribunal eventualmente pagos em contrapartida das medições posteriores à 13ª;

9.3. com fulcro no art. 12, inciso III, da Lei n. 8.443/1992, determinar as audiências abaixo descritas, pelas seguintes irregularidades:

9.3.1. da Sra. Ana Maria Araujo Torres Pontes, Diretora de Engenharia e Meio Ambiente da COMPESA, em função da:

9.3.1.1. aprovação do Projeto Básico da Concorrência n. 07/2008 sem os elementos necessários e suficientes para a caracterização dos serviços e obras, contrariando o disposto no art. 6º, inciso IX da Lei n. 8.666/1993;

9.3.1.2. não-adoção de providências para a elaboração de Projeto Executivo, necessário à execução da obra referente ao contrato CT.OS.08.0.0344 de 04/09/2008, conforme preceitua o disposto no art. 7º, § 1º da Lei n. 8.666/1993;

9.3.1.3. realização de licitação única, por meio da Concorrência n. 07/2008, para objetos cuja natureza exigia parcelamento para aquisição em licitações separadas, contrariando o disposto no art. 23, § 1º da Lei n 8.666/1993;

9.3.2. do Sr. João Bosco de Almeida, Diretor Presidente da COMPESA, em função da realização de licitação única, por meio da Concorrência n. 07/2008, para objetos cuja natureza exigia parcelamento para aquisição em licitações separadas, contrariando o disposto no art. 23, § 1º da Lei n 8.666/1993;

9.3.3. do Sr. Rodrigo Quental Feitosa, Supervisor de Engenharia da Caixa Econômica Federal, em função da aprovação do Laudo de Análise Técnica de Empreendimento elaborado por engenheiro terceirizado pela Caixa Econômica Federal, concluindo pela adequação do Projeto Básico da Concorrência n. 07/2008 sem os elementos necessários e suficientes para a caracterização dos serviços e obras, contrariando o disposto no art. 6º, inciso IX, da Lei n. 8.666/1993;

9.3.4. da Sra. Sandra Mirelly de Souza Pereira, Gestora de contratos da COMPESA, em função da elaboração de edital com cláusula restritiva à competitividade do certame por conta das seguintes condutas, em contrariedade à Constituição Federal, artigo 37, XXI, e à Lei n. 8.666/1993, art. 3º, **caput**, e § 1º, inciso I:

9.3.4.1. limitação da quantidade de licitantes para composição do consórcio, bem como da quantidade de atestados técnicos;

9.3.4.2. exigência do atestado do PROPERQ (Programa Pernambucano da Qualidade nas Obras Públicas) como condição de habilitação;

9.3.5. do Sr. Waldeck Stevens de Vasconcelos Egito, Gestor do Contrato COMPESA n. CT.OS.08.0.0344, em função da execução da obra referente ao contrato CT.OS.08.0.0344 de 04/09/2008 sem a existência de Projeto Executivo, contrariando o disposto no art. 7º, § 1º, da Lei n. 8.666/1993;

9.4. determinar à Caixa Econômica Federal que observe o disposto no art. 32 da Instrução Normativa STN n. 01/1997, de modo a exigir dos órgãos e entidades que celebrarem ajustes ou outros instrumentos congêneres, quando da apresentação de prestações de contas parciais, os documentos mencionados naquele dispositivo normativo;

9.5. determinar à Companhia Pernambucana de Saneamento que, quando da utilização de verba federal:

9.5.1. observe o disposto no art. 40, inciso XI, da Lei n 8.666/1993, de modo a incluir nos editais de licitação o critério de reajuste da avença, que deverá retratar a variação efetiva do custo de produção, admitida a adoção de índices específicos ou setoriais, desde a data prevista para apresentação da proposta, ou do orçamento a que essa proposta se referir, até a data do adimplemento de cada parcela, evitando situações como a observada no edital da Concorrência n. 07/2008, em que se verificou indefinição no índice a ser utilizado no reajuste contratual;

9.5.2. faça constar do edital o orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários, de modo a dar cumprimento ao disposto no art. 40, § 2º, inciso II, da Lei n. 8.666/1993

9.5.3. quando da prestação de contas parcial ao órgão ou entidade com que entabulou ajuste ou outro instrumento congênere visando à transferência da verba, dê cumprimento ao previsto no do art. 32 da Instrução Normativa STN n. 01/1997, municiando a referida prestação de contas dos documentos elencados no mencionado dispositivo normativo;

9.6. determinar ao Estado de Pernambuco que cumpra o disposto na Cláusula Terceira do Contrato de Repasse n. 222.783-52/2007, de modo a consignar, no orçamento do corrente exercício, os recursos necessários ao atendimento das despesas a seu cargo;

9.7. encaminhar cópia deste Acórdão, acompanhado do Relatório e da Proposta de Deliberação que o fundamentam, aos responsáveis mencionados nos subitens 9.2.3 e 9.3, para subsidiar suas respostas, acompanhados das cópias de partes do Relatório de Auditoria e seus apêndices – quadros e planilhas elaborados pela Equipe de Auditoria que fundamentam as conclusões do trabalho – que, individualmente, interessem a cada um deles;

9.8. comunicar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e fiscalização do Congresso Nacional que não foram detectados indícios de irregularidades que se enquadram no disposto no inciso IV do § 1º do art. 94 da Lei n. 12.017/2009 (LDO/2010), no Contrato CT.OS.08.0.0344 de 04/09/2008, relativo aos serviços de construção da adutora do Camevô - Caruaru/PE.

10. Ata n° 28/2010 – Plenário.

11. Data da Sessão: 4/8/2010 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1921-28/10-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Valmir Campelo (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.

13.2. Auditores presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa (Relator) e André Luís de Carvalho.

(Assinado Eletronicamente)
VALMIR CAMPELO
na Presidência

(Assinado Eletronicamente)
MARCOS BEMQUERER COSTA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 025.237/2009-5

Natureza: Relatório de Levantamento de Auditoria.
Órgãos/Entidades: Secretaria Executiva do Ministério das Cidades, Caixa Econômica Federal e Companhia de Águas e Esgotos do Maranhão.
Interessado: Congresso Nacional.
Natureza: Relatório de Levantamento de Auditoria.

SUMÁRIO: LEVANTAMENTO DE AUDITORIA. FISCALIZAÇÃO DE ORIENTAÇÃO CENTRALIZADA DETERMINADA PELO ACÓRDÃO N. 2.490/2009 – TCU − PLENÁRIO. AMPLIAÇÃO DO SISTEMA DE ESGOTAMENTO SANITÁRIO DE SÃO LUIS. INADEQUAÇÃO DO PROJETO BÁSICO. ACRÉSCIMOS E SUPRESSÕES EM PERCENTUAL SUPERIOR AO LEGALMENTE PERMITIDO. INEXISTÊNCIA DE CRITÉRIOS DE ACEITABILIDADE DE PREÇOS UNITÁRIO E GLOBAL. FISCALIZAÇÃO DEFICIENTE. AUSÊNCIA DE CADASTRAMENTO DE CONTRATO NO SIASG. AUDIÊNCIAS. DETERMINAÇÕES. COMUNICAÇÃO ÀS PRESIDÊNCIAS DO CONGRESSO NACIONAL E DA COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO.

Constatada a inadequação do projeto básico e a necessidade de reformulação do empreendimento, comunica-se às Presidências do Congresso Nacional e da sua Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMPOF que foi detectado indício de irregularidade que se enquadra no disposto no inciso IV do §1º do art. 94 da Lei n. 12.017/2009 (LDO/2010), tendo sido estimado potencial dano ao erário de R$ 83.145.914,29.

RELATÓRIO

Trata-se do Relatório de Auditoria realizada no Ministério das Cidades pela 3ª Secretaria de Fiscalização de Obras, no âmbito de Fiscalização de Orientação Centralizada – FOC determinada pelo Acórdão n. 2.490/2009 – Plenário, no período de 18/01 a 26/02/2010, referente ao Contrato de Repasse 0218.348-92/2007/Ministério das Cidades/ Caixa.

2. O referido Contrato tem como partes o Ministério das Cidades, representado pela Caixa Econômica Federal, e o Governo do Estado do Maranhão, tendo como interveniente executora a Companhia de Águas e Esgotos do Maranhão – Caema. Celebrado em 27/11/2007, com vigência até 30/12/2010, o ajuste tem o valor total de R$ 111 milhões, prevendo a participação federal de até R$ 94,35 milhões e a contrapartida estadual de R$ 16,65 milhões. Os recursos destinam-se às obras de

ampliação do sistema de esgotamento sanitário do Município de São Luís, contemplando os sistemas São Francisco, Anil e Vinhais.

3. O empreendimento faz parte do PAC e envolve implantação de redes coletoras, interceptores, estações elevatórias e estações de tratamento de esgoto. Sua importância socioeconômica consiste em atender 460 mil pessoas na Capital, elevando de 40% para 60% o percentual de habitantes com cobertura de serviços públicos de saneamento básico. Além da melhoria desses serviços, os objetivos gerais a serem atingidos com a implantação das obras da Etapa 1 do Programa de Saneamento Ambiental da Ilha de São Luís/MA, descritos no Projeto Básico, compreendem: a) a proteção e preservação do meio ambiente compatível com o que estabelecem as leis federal, estadual e municipal; b) a melhoria da saúde da população pelo maior controle das doenças de veiculação hídrica; c) a balneabilidade das praias da Bacia Oceânica e o desenvolvimento do potencial turístico da Ilha por meio do controle de poluição e de contaminação por coliformes; d) geração de condições técnicas para futura eliminação das interconexões entre rede de esgotos sanitários e rede pluvial.

4. A auditoria em exame teve por objetivo responder às seguintes questões:

4.1. A previsão orçamentária para a execução da obra é adequada?

4.2. Existem estudos de viabilidade que comprovem a viabilidade técnica, econômica e ambiental da obra?

4.3. O tipo do empreendimento exige licença ambiental e realizou todas as etapas para esse licenciamento?

4.4. Há projeto básico/executivo adequado para a licitação/execução da obra?

4.5. A formalização e a execução do convênio (ou outros instrumentos congêneres) foi adequada?

4.6. O procedimento licitatório foi regular?

4.7. A formalização do contrato atendeu aos preceitos legais e sua execução foi adequada?

4.8. O orçamento da obra encontra-se devidamente detalhado (planilha de quantitativos e preços unitários) e acompanhado das composições de todos os custos unitários de seus serviços?

4.9. Os quantitativos definidos no orçamento da obra são condizentes com os quantitativos apresentados no projeto básico/executivo?

4.10. Os preços dos serviços definidos no orçamento da obra são compatíveis com os valores de mercado?

5. Os principais contratos em andamento alcançam R$ 96.869.173,34, discriminados a seguir:

5.1. Contrato 023/2008-RAJ: Projeto Executivo (Esse): R$ 3.323.494,05

5.2. Contrato 0106/2008-RAJ: Sistema Anil - Lote 1 (Amafi): R$ 20.713.846,81

5.3. Contrato 093/2008-RAJ: Sistema Anil - Lote 2 (Targiverte): R$ 10.399.765,02

5.4. Contrato 094/2008-RAJ: Sistema Vinhais - Lote 1 (Targiverte): R$ 12.049.950,63

5.5. Contrato 0107/2008-RAJ: Sistema Vinhais - Lote 2 (Amafi): R$ 15.998.159,47

5.6. Contrato 048/2008-RAJ: Sistema Vinhais - Lote 3 (Jurema): R$ 15.571.880,54

5.7. Contrato 144/2008-RAJ: Sistema São Francisco (Engec): R$ 18.812.076,82

6. As obras estão em fase incipiente de execução (10% de execução financeira). O volume de recursos fiscalizados alcançou o montante de R$ **76.391.519,55**, referente ao valor empenhado dos contratos de obra em andamento e ao do projeto executivo.

7. Transcrevo, a seguir, parte do Relatório elaborado pela equipe de fiscalização (fls. 294/269, volume 1):

"3 − ACHADOS DE AUDITORIA

3.1 − Projeto básico deficiente ou desatualizado.

3.1.1 − Tipificação do achado:

Classificação − grave com recomendação de paralisação;

Justificativa de enquadramento no conceito de irregularidade grave da LDO − O achado é materialmente relevante, tendo em vista que, com a elaboração do projeto executivo, constatou-se que

o valor total da obra será bem superior ao previsto no projeto básico, o que pode levar ao dispêndio dos valores inicialmente pactuados nos contratos de obras em andamento sem que se alcance o objetivo do contrato de repasse. Não foi demonstrada a previsão orçamentária para os valores a maior, o que resulta em risco iminente de faltar recursos para a plena conclusão da obra.

Os princípios da Administração Pública que estão sofrendo graves desvios são o da Economicidade (risco do investimento ser perdido) e o da Legalidade (ausência de previsão orçamentária suficiente para conclusão da obra).

3.1.2 − Situação encontrada:

O projeto básico utilizado como base para o contrato de repasse firmado entre a União e a Caema (assinado em 27/11/2007), e, posteriormente, para as licitações das obras, é datado de 1998. O longo período entre a elaboração do projeto e as licitações, por si só, já indica que o referido projeto não deveria ter sido utilizado como base para a contratação de um sistema de esgoto sanitário, ainda mais em se tratando de investimentos da ordem de R$ 111 milhões. Em decorrência desse lapso temporal, é de se esperar alterações no projeto, como aumento de vazões de esgotamento sanitário, resultando em aumento de diâmetro de tubulações e alteração da capacidade das estações de tratamentos, alteração no traçado das redes, em face da ocupação de terrenos que em 1998 estavam disponíveis, e nova localização de poços de visita e de estações elevatórias. A inadequação do projeto básico é ainda mais evidente quando se pondera que o sistema a ser construído se localiza em uma capital em fase de crescimento, cuja Lei de Uso e Ocupação do Solo foi alterada.

Resenha disponível no sítio eletrônico do TCU ilustra a importância de um projeto básico adequado e atualizado, conforme transcrição a seguir:

‘Projeto básico é item obrigatório em processo de licitação de obras e serviços, deve fundamentar-se em estudos técnicos atualizados e conter descrição pormenorizada do objeto, dos custos, do pagamento e da fiscalização do contrato.’

O voto condutor do Acórdão n. 1.755/2004-TCU-Plenário alerta para a importância do projeto básico adequado e atualizado:

‘Portanto, fixadas as possíveis situações de alteração contratual e o modo correto de a Administração proceder ao ajuste, a atuação do gestor passa, necessariamente, sob pena de responsabilização perante o TCU, pela adoção das seguintes medidas:

a) exigir que o projeto básico, com os elementos descritivos a ele pertinentes, seja tecnicamente adequado e atualizado, no momento da realização da licitação de obras públicas, conforme prescrevem os arts. 6º, inciso IX, e 7º, ambos da Lei n. 8.666/1993, evitando-se alterações contratuais que o desnaturem ou que sejam motivadas por erros grosseiros, omissões, insuficiências ou obsolescência do projeto básico, o qual deve permitir a correta aferição dos quantitativos de serviços necessários à execução integral da obra;’

Com relação às alterações na Lei de Uso e Ocupação do Solo, o projetista destacou que (Projeto Executivo Diagnóstico da Situação Atual, fls. 2 e 9):

‘Se, em termos de concepção, não se verifica necessidade de mudanças de caráter geral, o mesmo não ocorre em relação às unidades dos sistemas, especificamente, interceptores, elevatórias, linhas de recalque e estações de tratamento de esgoto – ETE, devido à necessidade de se rever a projeção e espacialização da população, bem como o **per capita**. Em outras palavras, como adiante será detalhado, o dimensionamento destas unidades, contido nos projetos existentes, implantados ou não, será objeto de revisão. Apenas à guisa de exemplo, no entorno da Lagoa Ana Jansen, a contribuição dos esgotos será significativamente aumentada em decorrência da verticalização da ocupação urbana e da nova lei de ocupação e uso do solo.

(...)

No que se refere à Lei de Uso e Ocupação do Solo, confirmou-se a indicação da Caema de se duplicar a projeção demográfica no entorno da Lagoa Ana Jansen, inclusive Ponta d´Areia, onde há ocorrência das seguintes zonas urbanas com elevada taxa permitida de ocupação:

- ZR2, cujo gabarito máximo permitido em 1998 era de edificações com 08 (oito) pavimentos;

- ZT2, cujo gabarito máximo permitido é de edificações com 12 (doze) pavimentos, no geral, e de 15 (quinze) pavimentos para hospedagens.'

De forma a evitar que o sistema dimensionado venha a se tornar insuficiente em um curto período de tempo, nos projetos para implantação de sistemas de esgoto sanitário é feita uma estimativa do crescimento da população, de forma que a obra executada atenda a um maior horizonte de utilização (horizonte de projeto). É comum a adoção de horizontes de projeto da ordem de 20 anos, que foi inclusive, o período previsto no projeto básico em apreço e mantido no projeto executivo.

Para o projeto básico (concluído em 1998), o sistema foi dimensionado para atender a população estimada no ano de 2020, enquanto que no projeto executivo (em fase de conclusão), adotou-se a de 2030.

No passar dos anos, os sistemas de esgoto devem sofrer adequações, de forma a corrigir as divergências entre o crescimento previsto e o real verificado. Áreas antes destinadas à construção de casas podem ser ocupadas por edifícios, assim como terrenos sem nenhuma ocupação podem se tornar loteamentos e assim sucessivamente.

A diferença de tempo entre a data de conclusão do projeto utilizado na licitação (1998) e o início de obras previsto no plano de trabalho (2008) é sinal de projeto absolutamente desatualizado, indicando a necessidade de alterações antes da execução da obra, e, consequentemente, de futuros aditivos de prazo e de custo da obra. Há que se destacar que, além do problema de dimensionamento da capacidade do sistema, o traçado das redes também deve ser alterado em alguns trechos em face da ocupação de terrenos que em 1998 estavam disponíveis. Desvios de redes, interceptores e nova localização de poços de visita e estações elevatórias mostram-se uma necessidade.

De forma a atualizar o projeto básico e redimensionar as estruturas necessárias, o projeto executivo passou a desempenhar dupla função: (1) redimensionar os sistemas de esgotos, em face das alterações decorrentes do longo período de tempo decorridos da elaboração do básico e; (2) detalhar o projeto básico, que é a função prevista na lei de licitações.

Em face dessas novas características exigidas para o projeto executivo, o projetista optou, inclusive, por chamá-lo de projeto básico-executivo.

A constatação do projeto básico desatualizado/inadequado é objeto de diversas manifestações, tanto da Caema como das empresas contratadas, conforme alguns excertos transcritos a seguir:

- Empresa ESSE Engenharia (projetista responsável pela elaboração do projeto executivo), quando da solicitação de aditivo contratual (carta s/n, de 20/10/2008):

'Uma das principais conclusões a que se chegou com os estudos desenvolvidos no Diagnóstico da Situação Atual e no novo Estudo de Concepção foi a necessidade de se executar, em boa parte das situações, novos projetos básicos e os correspondentes projetos executivos. Tal fato decorreu principalmente das grandes modificações do sistema de escoamento esgotamento ocorridas a partir de 1998.

Os serviços contratados contemplavam a elaboração dos projetos executivos das unidades integrantes do projeto básico de 1998, devidamente consolidadas a partir das conclusões do diagnóstico da situação atual. Não contemplavam o termo de referência da elaboração de novos projetos básicos, mormente na intensidade em que se tornaram necessários.

(...)

Assim, esta novação passou indubitavelmente a demandar um tempo de elaboração dos projetos (agora básico-executivos e não somente executivos) significativamente superior, exigindo uma maior complexidade dos trabalhos em relação ao anteriormente estimado e contratado.'

- Parecer técnico da Caema , quando da análise de solicitação de aditivo contratual de uma das construtoras responsáveis pelas obras (Justificativa Técnica para Aditamento de Prazo e Valor, Contrato n. 048/2008-RAJ, de 14/07/2009):

´(...) As considerações que justificam essas adequações são as abaixo relacionadas que, em nosso entender, respaldam a presente iniciativa:

- Considerando os quantitativos de serviços e materiais que fizeram parte em 1998, com preços unitários atualizados à época da realização da licitação;

(...)

- Considerando a defasagem existente entre o período em que foi elaborado o projeto básico e o atual projeto executivo;

- Considerando que neste interregno a cidade de São Luís sofreu transformações que denotaram elevação no crescimento populacional;

- Considerando que esse crescimento proporcionou aumento de vazões de esgotamento sanitário, aumento de diâmetro de tubulações, mudança de materiais e equipamentos em face de novas tecnologias;'

Em face das discrepâncias identificadas entre o projeto básico e a situação real, logo no início das obras foi necessário efetuar aditivos aos contratos, de forma a contemplar alterações nos quantitativos licitados, [excluir alguns] serviços e [incluir] novos. Os aditivos efetuados ainda não refletiam a totalidade das alterações necessárias, que apenas serão conhecidas após a conclusão do projeto executivo, conforme trecho de parecer da Caema a respeito do assunto, transcrito a seguir (Justificativa Técnica para Aditamento de Prazo e Valor, Contrato n. 048/2008-RAJ, de 14/07l/2009):

'Fez-se necessário realizar adequações nas planilhas, motivadas por alterações de materiais e serviços, para atender a realidade da obra, em obediência ao projeto executivo em elaboração pela empresa ESSE Engenharia e Consultoria Ltda.

A presente adequação visa, por outro lado, dar condições à empresa contratada em efetuar medições de serviços, visto que boa parte dos materiais e serviços não consta na planilha originalmente contratada.

Apresentamos desta forma a planilha com as adequações que foram possíveis, visto que o projeto executivo continua em elaboração, com sua conclusão prevista para o mês de outubro do ano corrente, quando somente então deverá ser realizada a adequação final, em toda a plenitude do projeto.'

Mesmo ainda não se tratando de aditivos que contemplassem a totalidade das alterações necessárias, verifica-se que já ocorreram alterações de grande monta em relação ao orçamento do projeto básico, tal como verificado no aditivo referente ao contrato de obras do Sistema São Francisco, firmado com a Construtora Engec (Contrato 144/2008-RAJ). Nesse contrato foram identificados 36% de aditivo, sendo a sua execução financeira de 0% (metodologia de cálculo do percentual de aditivo conforme princípios dos Acórdãos ns. 2.206/2006, 872/2008 e 1.080/2008-TCU-Plenário - metodologia detalhada no Achado 3.2). Tabela resumo com análise dos outros aditivos em anexo.

Considerando o projeto executivo (em fase de conclusão), o orçamento previsto para implantação do empreendimento é da ordem de R$ 171 milhões (tabela com a composição do valor em anexo), portanto, cerca de 54% superior ao valor total do contrato de repasse R$ 111 milhões, já incluindo a contrapartida do estado. (TABELA EM ANEXO)

Durante a fase de execução da auditoria, o Diretor-Presidente da Caema foi indagado sobre o [posicionamento da Companhia sobre a possibilidade de o valor do contrato de repasse ser inferior ao montante estimado no projeto executivo, em fase de conclusão (...), (Ofício de Requisição n. 03-453/2009), solicitando-se, na mesma ocasião, que fosse anexada a documentação referente às eventuais tratativas existentes a esse respeito].

Em resposta, o Diretor-Presidente argumentou que 'as adequações de planilhas orçamentárias pelo motivo já mencionado e os reajustamentos contratuais farão certamente com que o valor final dos contratos seja bem superior aos seus valores iniciais (cuja referência era os projetos básicos extremamente defasados) e ao valor do Contrato de Repasse, o qual estabelece que nestes casos os recursos adicionais são de responsabilidade do Contratado (Governo do Estado). A Caema já estimou o impacto financeiro destas parcelas nos contratos em vigência e dele deu conhecimento ao Secretário de Planejamento do Estado para as providências que julgar cabíveis.'

Em anexo à manifestação, foi encaminhada tabela contemplando estimativa do valor total do empreendimento, que passa para R$ 160,9 milhões, logo 45% acima do estimado no contrato de

repasse. Não foi encaminhado nenhum documento formalizando as tratativas efetuadas junto ao Governo do Estado. Resta demonstrado que as contratações basearam-se em um projeto básico absolutamente inadequado.

Com a elaboração do projeto executivo (concomitante à obra - em fase de conclusão), foram efetuadas alterações significativas, resultando em uma previsão para aumento significativo no valor total do empreendimento. Não foi comprovada a previsão orçamentária para cobrir o acréscimo estimado no valor da obra.

Destaca-se a fase ainda incipiente da implantação da obra (6,04% de execução financeira, enquanto que o previsto para outubro de 2009 seria de 80% − **vide** cronograma financeiro previsto e realizado entregue pela Caema em anexo − na manifestação prévia a Caema informou o valor atualizado era da ordem de 10%). Considerando que a obra foi dividida em diferentes lotes, ressalta-se que, caso apenas parte dos lotes sejam concluídos, há grande risco de que o sistema não possa ser operado, em face da interdependência entre os lotes, podendo ocorrer, por exemplo, as seguintes situações indesejáveis: (1) implantação dos interceptores sem a conclusão das estações elevatórias (impossibilidade de transportar o esgoto); (2) conclusão dos interceptores sem a implantação da rede coletora (não haveria coleta de esgoto para ser transportado nos interceptores); e (3) implantação da estação de tratamento de esgoto sem a conclusão da rede coletora (estação de tratamento inutilizável por não ter esgoto para tratar). TABELA EM ANEXO

Da análise do achado, tem-se que há riscos da obra tornar-se inacabada depois de elevado dispêndio de recursos, sendo o total de prejuízo estimado em R$ 83.145.914,29, considerados os valores dos contratos em andamento classificados como IGP.

Tabela – Percentual dos Aditivos Assinados

Contrato	Valor Inicial	Supressão	Acréscimo	Valor pós-Aditivo	% Acréscimo *	% Executado financeiro
Vinhais Lote 2 (Amafi)	15.943.354,02	(644.577,11)	699.382,56	15.998.159,47	4%	0,40%
Anil Lote 1 (Amafi)	20.331.532,40	(3.662.105,79)	4.044.420,22	20.713.846,83	20%	8,47%
Vinhais Lote 3 (Jurema)	15.571.887,76	(2.709.948,26)	2.889.609,40	15.751.548,90	19%	3,20%
São Francisco Lote 1 (Engec)	18.470.552,70	(6.282.845,42)	6.624.369,54	18.812.076,82	36%	0,00%

* Metodologia de cálculo do percentual de aditivo conforme princípios considerados nos Acórdãos nºs 2.206/2006-TCU-Plenário, 872/2008-TCU-Plenário e 1.080/2008-
TCU-Plenário.

Tabela - Previsão do Valor do Empreendimento

Serviços	Valor (R$)	Obs.:
Sistema Anil	51.592.196,58	(1)
Sistema Vinhais	88.417.829,88	(1)
Sistema São Francisco	14.888.547,97	(1)
Sistema São Francisco (complementar)	11.749.948,00	(1)
Projeto Executivo	3.323.494,05	(2)
Ações Sociais	1.061.885,50	(2)
Obs.: (1): Valor constante do projeto executivo (em fase de conclusão – versão final sujeita a aprovação da Caema). (2) Valor contratado		

Tabela – Cronograma Físico-Financeiro Previsto e Realizado

ÍTEM	META	VALORES	MESES					
			mês 01 (07/2008)	mês 02 (08/2008)	mês 03 (09/2008)	mês 04 (10/2008)	mês 05 (11/2008)	mês 06 (12/2008)
01	ESGOTAMENTO	PREVISTO R$	1.966.519,04	5.391.658,51	6.835.104,69	7.106.936,09	6.870.790,24	7.828.817,67

	SANITÁRIO - SISTEMA SÃO FRANCISCO ESGOTAMENTO SANITÁRIO SISTEMA ANIL ESGOTAMENTO SANITÁRIO SISTEMA VINHAIS PROJETO APOIO AO DESENVOLVIMENTO COMUNITÁRIO	PREVISTO %	1,77%	4,86%	6,16%	6,40%	6,19%	7,05%
		REALIZADO R$	296.148,71	175.658,56	248.500,80	372.249,48	0	798.238,98
		REALIZADO %	0,27%	0,16%	0,22%	0,34%	0,00%	0,72%
		PREV. ACUM R$	**1.966.519,04**	**7.358.177,55**	**14.193.282,24**	**21.300.218,33**	**28.171.008,57**	**35.999.826,24**
		PREV. ACUM %	**1,77%**	**6,63%**	**12,79%**	**19,19%**	**25,38%**	**32,43%**
		REAL. ACUM R$	**296.148,71**	**471.807,27**	**720.308,07**	**1.092.557,55**	**1.092.557,55**	**1.890.796,53**
		REAL. ACUM. %	**0,27%**	**0,43%**	**0,65%**	**0,98%**	**0,98%**	**1,70%**
ÍTEM	**META**	**VALORES**	**MESES**					
			mês 07(01/2009)	**mês 08 (02/2009)**	**mês 09 (03/2009)**	**mês 10 (04/2009)**	**mês 11 (05/2009)**	**mês 12 (06/2009)**
01	**ESGOTAMENTO SANITÁRIO - SISTEMA SÃO FRANCISCO ESGOTAMENTO SANITÁRIO SISTEMA ANIL ESGOTAMENTO SANITÁRIO SISTEMA VINHAIS PROJETO APOIO AO DESENVOLVIMENTO COMUNITÁRIO**	PREVISTO R$	6.607.978,10	6.612.538,27	6.610.125,28	6.612.132,06	6.615.423,03	4.863.056,94
		PREVISTO %	5,95%	5,96%	5,96%	5,96%	5,96%	4,38%
		REALIZADO R$	0	28.644,06	623.659,52	0	1.722.410,78	0
		REALIZADO %	0,00%	0,03%	0,56%	0,00%	1,55%	0,00%
		PREV. ACUM R$	**42.607.804,34**	**49.220.342,61**	**55.830.467,89**	**62.442.599,95**	**69.058.022,98**	**73.921.079,92**
		PREV. ACUM %	**38,39%**	**44,34%**	**50,30%**	**56,25%**	**62,21%**	**66,60%**
		REAL. ACUM R$	**1.890.796,53**	**1.919.440,59**	**2.543.100,11**	**2.543.100,11**	**4.265.510,89**	**4.265.510,89**
		REAL. ACUM. %	**1,70%**	**1,73%**	**2,29%**	**2,29%**	**3,84%**	**3,84%**
ÍTEM	**META**	**VALORES**	**MESES**					
			mês 13(07/2009)	**mês 14 (08/2009)**	**mês 15 (09/2009)**	**mês 16 (10/2009)**	**mês 17 (11/2009)**	**mês 18 (12/2009)**
01	**ESGOTAMENTO SANITÁRIO - SISTEMA SÃO FRANCISCO ESGOTAMENTO SANITÁRIO SISTEMA ANIL ESGOTAMENTO SANITÁRIO SISTEMA VINHAIS PROJETO APOIO AO DESENVOLVIMENTO COMUNITÁRIO**	PREVISTO R$	4.511.485,96	4.515.906,28	3.638.702,51	2.354.066,68	1.787.999,14	1.736.147,99
		PREVISTO %	4,06%	4,07%	3,28%	2,12%	1,61%	1,56%
		REALIZADO R$	125.952,72	805.304,10	0	1.507.456,54	0	0
		REALIZADO %	0,11%	0,73%	0,00%	1,36%	0,00%	0,00%
		PREV. ACUM R$	**78.432.565,88**	**82.948.472,16**	**86.587.174,67**	**88.941.241,35**	**90.729.240,49**	**92.465.388,48**
		PREV. ACUM %	**70,66%**	**74,73%**	**78,01%**	**80,13%**	**81,74%**	**83,30%**
		REAL. ACUM R$	**4.391.463,61**	**5.196.767,71**	**5.196.767,71**	**6.704.224,25**	**6.704.224,25**	**6.704.224,25**
		REAL. ACUM. %	**3,96%**	**4,68%**	**4,68%**	**6,04%**	**6,04%**	**6,04%**
ÍTEM	**META**	**VALORES**	**MESES**					
			mês 19(01/2010)	**mês 20 (02/2010)**	**mês 21 (03/2010)**	**mês 22 (04/2010)**	**mês 23 (05/2010)**	**mês 24 (06/2010)**
01	**ESGOTAMENTO SANITÁRIO - SISTEMA SÃO FRANCISCO ESGOTAMENTO SANITÁRIO SISTEMA ANIL ESGOTAMENTO SANITÁRIO SISTEMA VINHAIS PROJETO APOIO AO DESENVOLVIMENTO COMUNITÁRIO**	PREVISTO R$	1.566.303,18	1.556.682,87	1.417.423,21	1.436.130,41	1.374.512,04	11.183.559,81
		PREVISTO %	1,41%	1,40%	1,28%	1,29%	1,24%	10,08%
		REALIZADO R$	0	0	0	0	0	0
		REALIZADO %	0	0	0	0	0	0
		PREV. ACUM R$	**94.031.691,66**	**95.588.374,53**	**97.005.797,74**	**98.441.928,15**	**99.816.440,19**	**111.000.000,00**
		PREV. ACUM %	**84,71%**	**86,12%**	**87,39%**	**88,69%**	**89,92%**	**100,00%**
		REAL. ACUM R$	**6.704.224,25**	**6.704.224,25**	**6.704.224,25**	**6.704.224,25**	**6.704.224,25**	**6.704.224,25**
		REAL. ACUM. %	**6,04%**	**6,04%**	**6,04%**	**6,04%**	**6,04%**	**6,04%**

3.1.3 − Objetos nos quais o achado foi constatado:

(IG-P) − Contrato 0106/2008-RAJ, 22/10/2008, Sistema Anil-Lote 1, Amafi Comercial e Construtora Ltda. Estimativa do valor potencial de prejuízo ao erário: R$ 20.713.846,81

(IG-P) − Contrato 0107/2008-RAJ, 22/10/2008, Sistema Vinhais-Lote 2, Amafi Comercial e Construtora Ltda. Estimativa do valor potencial de prejuízo ao erário: R$ 15.998.159,47

(IG-P) − Contrato 048/2008-RAJ, 30/06/2008, Sistema Vinhais-Lote 3, Construtora Jurema Ltda. Estimativa do valor potencial de prejuízo ao erário: R$ 15.571.880,54

(IG-P) − Contrato 094/2008-RAJ, 22/10/2008, Sistema Vinhais-Lote 1, Consórcio Targiverte. Estimativa do valor potencial de prejuízo ao erário: R$ 12.049.950,63

(IG-P) − Contrato 144/2008-RAJ, 05/01/2009, Sistema São Francisco, Engec - Engenharia e Construções Ltda. Estimativa do valor potencial de prejuízo ao erário: R$ 18.812.076,82

(...)

MANIFESTAÇÃO DO MINISTÉRIO

O Ministério das Cidades informou que se manifestará quando da emissão do Acórdão relativo ao caso.

MANIFESTAÇÃO DA CAIXA

A seguir transcreve-se, na íntegra, a manifestação da Caixa a respeito do projeto básico deficiente:

‘1.1.1 Posição Caixa: O projeto básico, embora datado de 1998, fez uma projeção de crescimento da demanda pelos serviços em função do crescimento da população de cada zona (bacia) a ser atendida no período de 1998 a 2020.

1.1.2 A informação prestada pela Caema , relativa à alegada desatualização do projeto básico, refere-se à atual gestão daquela empresa pública e se contrapõe ao que foi afirmado na época da aprovação do projeto básico, em 2008, quando considerou adequado e, portanto, atual para a época da execução.

1.1.3 Cabe ressaltar que não existe previsão legal disciplinando o intervalo de tempo entre a elaboração do projeto e a sua execução e, neste caso, quando o projeto demonstrou uma projeção até 2020, torna-se mais evidente a legitimidade da aceitação do mesmo.’

MANIFESTAÇÃO DA CAEMA

Antes de adentrar nos aspectos técnicos, a Caema inicia a sua manifestação prévia ressaltando a importância da obra e [o fato de a empresa encontrar-se] sob nova gestão, iniciada em 2009, devidamente alinhada à realização das obras previstas no contrato de repasse. A empresa ressalta a importância da obra para a promoção da saúde, direito de todos e dever do estado, conforme a Constituição Federal. Destaca a boa-fé e compromisso da atual gestão em obter o real benefício à comunidade sem causar qualquer dano ao Erário decorrente da execução da obra.

Com relação ao projeto básico deficiente, a empresa estadual de saneamento inicia argumentando que:

‘Evidentemente não foi uma decisão acertada da Diretoria anterior da Caema ter licitado as obras com fundamento em Projetos Básicos amplamente defasados, sobretudo, quando se considera a extraordinária verticalização das áreas mais nobres da cidade e a expansão da área urbana, por força de modificações na Lei de Uso do Solo, como constata o Relatório ao se referir ao Diagnóstico da Situação Anterior, dos correspondentes Projetos Executivos, que seriam elaborados em 2008/2009.’

As razões para a decisão podem estar: (i) na essencialidade do serviço de esgoto para os habitantes locais; (ii) no fato de já existirem ações populares na Justiça Federal e Estadual provocadas pela ausência desses serviços, que obrigaram a Caema a assinar termo de ajuste de conduta com prazo estabelecido para a implantação de sistemas de esgotamento sanitário; ou (iii) na constatação que sem projeto básico, não obstante a sua defasagem, não haveria como ter acesso aos recursos que se disponibilizavam para este fim no PAC SANEAMENTO.

A manifestante informa que os projetos executivos encontram-se concluídos (encaminha CD em anexo), permitindo estabelecer a adequação final das planilhas orçamentárias e submetê-las à aprovação da Caixa:

'Como resultado deste trabalho, ter-se-á então, com precisão, o montante de recursos necessários para a conclusão plena das obras, hoje estimado na ordem de 160,9 milhões de reais, ou 45% acima do estimado no contrato de repasse.'

Com relação aos valores adicionais necessários, informa que, conforme a cláusula 4.1 do Contrato de Repasse, 'recursos adicionais que venham a ser necessários à consecução do objeto deste Contrato terão seu aporte sob responsabilidades exclusiva do Contratado':

'Assim entende a Caema , tendo dado ciência deste cenário à Secretaria de Planejamento do Estado. Todavia, em atendimento à observação contida no Relatório, a Caema estará encaminhando oficialmente à Secretaria de Planejamento do Estado a solicitação dos recursos adicionais que garantam e execução do objeto dos contratos celebrados, em sua quantificação física, sabendo-se, de pronto, que estes recursos somente serão necessários no detalhamento do orçamento de 2010.'

A Caema informa que a execução financeira é da ordem de 10% e que a próxima e última adequação das planilhas dos contratos permitirá também a verificação dos quantitativos que ultrapassem os 25% de aditivo permitido por lei e, dessa forma, tomar as devidas providências para complementação das obras mediante novas licitações.

Ademais, a manifestante alega que a paralisação da obra ensejaria prejuízos inestimáveis, e que são possíveis medidas saneadoras, tais como: submeter à aprovação da Caixa as propostas finais de adequação das planilhas de preço; formalizar imediatamente ao Governo do Estado a necessidade de recursos adicionais; viabilizar a licitação dos serviços que ultrapassem os limites de 25% de aditivos dos contratos, de modo a garantir a execução integral das obras previstas no projeto executivo; reforçar a equipe de fiscalização. (folhas 140/201 do Volume Principal)

3.1.7 − Medidas corretivas:

Considerando a fase ainda incipiente do empreendimento (da ordem de 10% de execução financeira), não é recomendável o prosseguimento dos contratos em andamento, nem de novas contratações, até que: (1) seja elaborado um orçamento condizente com a atual realidade da obra; (2) seja emitido pela Caema e aprovado pela Caixa um parecer circunstanciado acerca da oportunidade e conveniência da continuação dos contratos em andamento, em face das significativas mudanças nos quantitativos e da inclusão de novos serviços em decorrência do projeto executivo, alterações que podem modificar o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos; e (3) seja comprovada por parte do Governo do Estado do Maranhão a previsão orçamentária para o término da obra na sua totalidade (seja com recursos federais ou estaduais), em face do significativo aumento no valor total estimado da obra.

3.1.8 − Conclusão da equipe:

A Caema, na sua manifestação, não questiona que o projeto básico estava desatualizado. O argumento apresentado pela Caixa de que a gestão anterior da Caema considerava adequado o

projeto não se alinha com as práticas determinadas no Contrato de Prestação de Serviço n. 44/2007, nem no Normativo Caixa AE099. Entre as atribuições da Caixa, estabelecidas no Contrato de Prestação de Serviços n. 44/2007, firmado com o Ministério, que estabelece procedimentos para operacionalização dos projetos do PAC, é de efetuar análise técnica de engenharia (item II.a.2). No Normativo AE099 − Caixa (Análise e Acompanhamento − Repasse e Financiamento para entres públicos/privados em intervenções públicas), há tópico específico para Análise Técnica de Engenharia que estabelece, entre outros:

'3.1.4 A atividade de análise técnica é realizada por arquiteto/engenheiro e tem a função de permitir ao solicitante do serviço segurança quanto à adequabilidade do projeto e do valor correspondente para alcançar o objetivo pretendido pelo proponente.

(...)

4.3.2.2 Nas análises técnicas, são observados e verificados, de modo geral, os seguintes aspectos e incorporados outros elementos, conforme a complexidade do projeto:

(...)

- A adequação do projeto à área de intervenção;

(...)

- Informações sobre a área de intervenção relativamente à região e, se for o caso, ao planejamento municipal (Plano Diretor, Uso e Ocupação do Solo ou equivalentes);

(...)

4.3.3 Visita à área de intervenção

(...)

4.3.3.2 São observados, também, os aspectos relativos à topografia, acidentes geográficos que possam indicar possibilidades de riscos ambientais, a durabilidade e a estabilidade do empreendimento, bem como a elevação do custo das obras.

(...)

4.3.3.7 Durante a visita, pode ser observado pelo engenheiro/arquiteto aspecto que torne necessária a revisão do enquadramento realizado ou necessidade de incorporação de novos serviços ou obras indispensáveis à funcionalidade do projeto, fato que deve ser informado no laudo de engenharia.'

Ou seja, a Caixa tem, entre as suas responsabilidades, a obrigação de proceder à análise técnica do projeto básico, que como restou demonstrado está incompatível com as exigências da Lei de Licitações.

Cumpre lembrar que a cláusula 4ª do Contrato de Prestação de Serviços 44/2007 (anexo 3 do processo) estabelece a remuneração da Caixa pela prestação dos serviços acordados.

O argumento da Caixa de que como a projeção do projeto seria até 2020 'torna-se mais evidente a legitimidade da aceitação' é improcedente. Como restou demonstrado na Situação Encontrada, o projeto básico utilizado para contratação da obra está totalmente desatualizado, resultando em uma previsão de aumento significativo no valor total final do empreendimento. Considerando o ano base de 1998 e o prazo de licitação e execução da obra (aproximadamente 2 anos), o horizonte de projeto é de 20 anos. Ao se desprezar o atraso no início da execução, a Caixa aceita como horizonte apenas 10 anos. É como se fosse usual realizar um investimento de grande vulto para que fique obsoleto em metade do tempo originalmente previsto.

O projeto executivo encaminhado pela Caema não contempla o lote referente ao 'Sistema São Francisco Complementar', que, de acordo com o projeto executivo fornecido durante a fase de execução da auditoria, custará cerca de R$ 11,7 milhões, conforme tabela apresentada anteriormente. Sendo assim, mantém-se a previsão de que o valor total dos investimentos necessários é da ordem de R$ 171 milhões.

No Contrato de Repasse há previsão de que recursos adicionais terão seu aporte sob responsabilidade exclusiva do Contratado (Estado do Maranhão). Ocorre que, para o presente caso, a previsão adicional é da ordem de R$ 60 milhões (acréscimo de 54% do valor inicial). Deve-se ressaltar ainda que: (i) o Contratado (Estado do Maranhão), por meio da Caema , fez consulta à Caixa sobre a possibilidade de que o Ministério das Cidades disponibilizasse os recursos indispensáveis para o reforço da equipe de fiscalização da Caema, da ordem de R$ 1,5 milhão; (ii) o aporte de recursos inicialmente previsto para o Governo do Estado era de R$ 16,5 milhões, portanto bem inferior ao necessário para término da obra (R$ 16,5 + 60 milhões).

Destaca-se que os problemas não se encerram com a previsão orçamentária ampliada. Isto porque, depois de concluído o orçamento, considerando os quantitativos do projeto executivo, é necessária a avaliação da situação de cada contrato em andamento, devendo-se avaliar a conveniência e a legalidade de dar prosseguimento aos contratos, considerando a possibilidade de alteração no equilíbrio econômico-financeiro e a extrapolação dos limites legais para aditivo aos contratos.

A Caema não apresentou sinalização clara de que haverá orçamento para conclusão da obra, tampouco o Ministério das Cidades.

Do exposto, tem-se que não foram apresentados elementos novos relevantes no que diz respeito à má qualidade do projeto básico, bem como às suas graves consequências para o cumprimento do objeto pactuado entre o governo federal e o governo do Estado do Maranhão.

Considerando que esse achado foi classificado como 'Grave com Recomendação de Paralisação'', propõe-se a comunicação ao Congresso Nacional recomendando o bloqueio orçamentário das obras de ampliação do sistema de esgotamento sanitário da Ilha de São Luís/MA - Etapa I, além da realização de audiências dos responsáveis.

Considerando que a obra encontra-se em fase inicial e que Caema propôs cronograma de ações para sanear as principais irregularidades (fls. 161/164), inclusive contemplando reforço na equipe de fiscalização, análise, conjuntamente com a Caixa Econômica Federal, das planilhas contratuais em face dos novos quantitativos de serviços e formalização junto ao Governo do Estado do Maranhão da necessidade de aporte de recursos orçamentários adicionais para conclusão das obras, propõe-se adicionalmente: determinar à Caema que, no prazo de 15 dias, comunique ao Tribunal acerca do saneamento das irregularidades apontadas, incluindo a comprovação do aporte orçamentário adicional.

O prazo de 15 dias estipulado para a Caema encaminhar manifestação a respeito do saneamento das irregularidades é adequado, considerando os prazos estabelecidos no cronograma de ações encaminhado pela própria empresa (fls. 162/163).

3.1.9 − Responsáveis:

Nome: Luiz Alberto de Castro Albuquerque − CPF: 001.898.983-72 − Cargo: Coordenador UGP

Conduta: Encaminhar projeto básico totalmente desatualizado para realização das licitações das obras, conforme fls. 10/16 do Anexo 1, quando deveria ter solicitado a atualização do projeto.

Nexo de causalidade: O encaminhamento do projeto básico desatualizado resultou na contratação com projeto inadequado. O responsável era coordenador da UGP, unidade responsável pela implantação do empreendimento, à época da licitação dos contratos firmados para a construção do SES da Ilha de São Luís - Etapa I. O projeto básico é documento essencial para realização da licitação. Falhas no projeto básico vão contra as exigências da Lei de Licitações e Contratos e trazem dificuldades adicionais ao gerenciamento das obras, sob os aspectos prazo, custo e qualidade.

Culpabilidade: É razoável afirmar que era possível ao responsável ter consciência da irregularidade do ato que praticara. É razoável afirmar que era exigível do responsável conduta diversa daquela que ele adotou, consideradas as circunstâncias que o cercavam, pois deveria o responsável ter solicitado atualização do projeto básico antes de licitar as obras.

Nome: Flávia Alexandrina Coelho Almeida Moreira − CPF: 405.873.393-49 − Cargo: Gerente da GIDUR São Luís

Conduta: Autorizar o início da execução de objeto licitado com base em um projeto básico totalmente desatualizado, conforme fls. 87/88 do Anexo 3, quando deveria ter exigido um projeto básico adequado conforme preconiza o Normativo Caixa AE099, itens 3.1.4, 4.3.2.2, 4.3.3, e o Contrato de Prestação de Serviço n. 44/2007, cláusula Segunda, item II.a.2.

Nexo de causalidade: A autorização para início do objeto licitado com projeto básico inadequado resultou no início das obras com projeto desatualizado. Entre as atribuições da Caixa está a análise técnica do projeto. O projeto básico é documento essencial para realização da licitação. Falhas no projeto básico vão contra as exigências da Lei de Licitações e Contratos e trarão dificuldades adicionais ao gerenciamento das obras, sob os aspectos prazo, custo e qualidade.

Culpabilidade: A responsável praticou o ato após prévia consulta a órgãos técnicos ou, de algum modo, respaldado em parecer técnico. É razoável afirmar que era possível ao responsável ter consciência da irregularidade do ato que praticara. É razoável afirmar que era exigível do responsável conduta diversa daquela que ele adotou, consideradas as circunstâncias que o cercavam, pois deveria o responsável apontar inconsistências na análise do projeto básico efetuada pela empresa credenciada e exigido um projeto adequado.

3.2 − <u>Acréscimos ou supressões em percentual superior ao legalmente permitido</u>.

3.2.1 −Tipificação do achado:

Classificação − outras irregularidades

3.2.2 − Situação encontrada:

Conforme já relatado no achado referente ao projeto básico inadequado, são diversas as alterações nos quantitativos e serviços inicialmente previstos em face das modificações contempladas no projeto executivo.

No caso específico do contrato relativo à obra do Sistema São Francisco (Contrato 144/2008-RAJ), observa-se que mesmo estando em fase muito incipiente (0% de execução financeira), as alterações nos quantitativos previstos foram de grande monta. Logo no início das obras foi necessário efetuar aditivo ao contrato, de forma a contemplar alterações nos quantitativos licitados, exclusão de serviços e inclusão de novos serviços. O valor total do contrato não foi alterado.

Para o cálculo do percentual de acréscimo adotaram-se os princípios considerados nos Acórdãos ns. 2.206/2006-TCU-Plenário, 872/2008-TCU-Plenário e 1.080/2008-TCU-Plenário.

A metodologia utilizada consistiu basicamente em considerar que o limite legal para aditivo aplica-se sobre o valor inicial do contrato. Ou seja, para o cálculo do percentual aditado considerou-se o quociente do valor acrescido sobre o valor inicial do contrato, independentemente do valor suprimido.

Para o Aditivo I do contrato em apreço, constata-se percentual de acréscimo de 36%, portanto consideravelmente acima do limite máximo estabelecido na Lei n. 8.666/1993 (25%). A tabela resumo com os totais de acréscimos e supressões decorrentes do Aditivo I encontra-se em anexo. TABELA EM ANEXO

Ressalta-se que ao se calcular o percentual de modificação apresentado pela equipe de auditoria (36%) não foram retirados do valor original do contrato os itens suprimidos, mas considerou-se somente o percentual relativo ao acréscimo citado (R$ 6.624.369,54) sobre o valor inicial do Contrato n. 144/2008- RAJ (R$ 18.470.552,70). Tal metodologia mostra-se mais conservadora do que a considerada nos Acórdãos ns. 2.206/2006-TCU-Plenário, 872/2008-TCU-Plenário e 1.080/2008-TCU-Plenário, apesar de ter em vista os mesmos princípios. Ao excluir do valor inicial do contrato o montante suprimido, tais acórdãos consideram que esses serviços não eram necessários para a consecução do objeto contratado, desde o início da avença. Porém, no caso concreto, a maior parte dos quantitativos excluídos não era desnecessária à construção do SES da Ilha de São Luís - Etapa I, mas foram redimensionados. Considerando o próprio exemplo apresentado pela companhia de saneamento, a troca de tubulação coletora de esgoto com diâmetro de 300 mm para uma tubulação com diâmetro de 400 mm ocorreu em função da mudança do atual ordenamento territorial quando comparado com o zoneamento vigente à época da elaboração do projeto básico.

Caso fosse seguida, nos termos exatos, a metodologia defendida nos citados acórdãos, o acréscimo devido à primeira adequação alcançaria o percentual de 54%.

O aditivo efetuado ainda não reflete a totalidade das alterações necessárias, que apenas serão conhecidas em decorrência da conclusão do projeto executivo.

Tabela – Percentual de Acréscimo do Aditivo I (contrato do Sistema São Francisco)

Contrato	Valor Inicial	Supressão	Acréscimo	Valor pós Aditivo	% de Acréscimo*	% Executado (financeiro)
São Francisco Lote 1 (Engec)	18.470.552,70	(6.282.845,42)	6.624.369,54	18.812.076,82	36%	0,00%

* Metodologia de cálculo do percentual de aditivo conforme princípios considerados nos Acórdãos ns. 2.206/2006-TCU-Plenário, 872/2008-TCU-Plenário e 1.080/2008- TCU-Plenário.

3.2.3 – Objetos nos quais o achado foi constatado:

(OI) – Contrato 144/2008-RAJ, 05/01/2009, Sistema São Francisco, Engec - Engenharia e Construções Ltda. A classificação da irregularidade foi alterada de IGC para OI conforme detalhamento na conclusão do achado.

(...)

3.2.6 − Esclarecimentos dos responsáveis:

MANIFESTAÇÃO DO MINISTÉRIO

O Ministério das Cidades informou que se manifestará quando da emissão do Acórdão relativo ao caso.

MANIFESTAÇÃO DA CAIXA

A seguir transcreve-se, na íntegra, a manifestação da Caixa a respeito do acréscimo em percentual superior ao legalmente permitido:

‘1.2.1 Posição Caixa: O apontamento relativo ao percentual do aditivo celebrado com a empresa ENGEC, contratada para a execução das obras do sistema São Francisco, foi analisada pela Caixa, consideradas as suas competências na operacionalização dos contratos de repasse do OGU, sendo que essa questão trata da aplicabilidade da lei de licitações, portanto de responsabilidade do órgão licitante, a quem cabe, também, apresentar as argumentações que julgar pertinentes a título de defesa dos procedimentos adotados. Esse entendimento fica ainda mais consistente quando a Caixa teve conhecimento, por meio do Coordenador da UEL, de que a defesa da Caema , a título de réplica, teve orientação jurídica, a qual esclarece que o procedimento de alteração dos valores do orçamento dos serviços contratados com a empresa ENGEC se deu de forma concomitante, dando origem a um único aditivo, situação que descaracteriza, segundo o corpo técnico-jurídico daquela companhia, os procedimentos distintos de supressão e, sequencialmente, acréscimo de serviços.’

MANIFESTAÇÃO DA CAEMA

Com relação ao acréscimo em percentual superior ao legalmente permitido, a empresa estadual de saneamento inicia sua defesa argumentando que as alterações realizadas por meio do projeto executivo não podem ser encaradas como alteração de preço, mas como ajustamento das obras à realidade local.

Argumenta ainda que, para o caso específico do Lote do São Francisco, não se pode considerar que houve inicialmente uma supressão de serviços no valor de R$ 6.282.845,42, para posteriormente terem sido acrescentados quantitativos de serviços pré-existentes e de novos serviços na monta de R$ 6.624.369,354. Alega que, para tal interpretação, seria necessário que houvesse um termo aditivo para cada uma das operações citadas. Complementa afirmando que na realidade o que houve não foi a supressão e o acréscimo de serviços, mas sim a substituição de itens orçamentários por outros (tubo de PVC de 300 mm por tubo de PVC de 400 mm, por exemplo, em função de novo dimensionamento).

Finaliza sua argumentação afirmando que as adequações de planilhas passaram pelo crivo da Caixa e são de conhecimento do Ministério das Cidades, além de que os preços unitários adotados foram aprovados pela Caixa, de acordo com o sistema referencial de preços Sinapi. (folhas 140/201 do Volume Principal)

3.2.7 − Conclusão da equipe:

QUANTO À MANIFESTAÇÃO DA CAIXA

A Caixa afirma não ser de sua responsabilidade a verificação e aplicação da lei de licitações, ficando tal responsabilidade a cargo da entidade de saneamento.

Esse entendimento apresentado não esclarece o achado em epígrafe, por outro lado, verifica-se que, considerando o Contrato de Prestação de Serviço 44/2007, firmado entre o Ministério e a Caixa, o Contrato de Repasse e o próprio Normativo AE099, não ficou explicitamente estabelecida a obrigação da Caixa em efetuar a análise jurídica dos termos aditivos.

A análise a ser efetuada pela equipe da Caixa, de acordo com os documentos supracitados, está mais vinculada à justificativa técnica para as modificações, entre eles o orçamento com os valores e quantitativos previstos originalmente e os propostos na reprogramação. Para os casos de alterações de orçamento em função de diferenças nos quantitativos projetados e executados, deve ser observado se tais alterações não comprometem a funcionalidade do objeto contratado e não implicam aumento ou redução de custos (itens 3.5.3 e 3.5.5).

Portanto, após uma primeira análise dos contratos efetuados entre a Caixa e o Ministério das Cidades, conclui-se que não há responsabilidade explícita para a Caixa efetuar a análise dos limites legais para aditivos contratuais. Porém, convém ressaltar que, conforme entendimento da equipe de

auditoria, seria natural estender as atribuições da Caixa à análise de certos pontos da Lei n. 8.666/1993 na execução dos contratos de repasse, tal como a verificação do percentual de acréscimos ou supressões ao valor inicial do contrato (art. 65, § 1º), tendo em vista a análise técnica já empreendida pela Caixa. Esse assunto será tratado de forma centralizada no relatório de consolidação da FOC Habitação/Saneamento, TC 025.536/2009-4, no qual serão considerados os temas pertinentes à atuação da Caixa Econômica Federal na gestão dos contratos de repasse firmados com o Ministério das Cidades para execução de obras nas áreas de habitação e saneamento.

QUANTO À MANIFESTAÇÃO DA Caema

A Caema afirma que o aditivo firmado no contrato do Lote do São Francisco (Contrato 144/2008-RAJ) apresentou percentual de acréscimo de somente 1,85%, quando seu valor foi alterado de R$ 18.470.552,70 para R$ 18.812.076,82. Tal justificativa seria acatada, caso o valor acrescentado ao contrato alcançasse somente R$ 341.524,12, o que não está de acordo com a Planilha de Adequação I do instrumento contratual em comento.

De acordo com tal planilha, foram acrescentados novos serviços e quantitativos de serviços existentes que alcançam a cifra de R$ 6.624.369,54, enquanto foram suprimidos quantitativos de serviços no montante de R$ 6.282.845,42, para um contrato com valor inicial de R$ 18.470.552,70. Não é necessário que haja um aditivo para a supressão e posteriormente um aditivo para o acréscimo, como argumenta a Caema , a fim de caracterizar tais alterações. O achado aqui comentado refere-se à extensa modificação da avença, que não se restringe somente à monta de R$ 341,5 mil, antes mesmo de se ter dado início a sua execução física, descaracterizando o objeto licitado.

Deve-se considerar que não foram identificados danos ao erário decorrentes desta irregularidade. Além disso, a metodologia aplicada pela equipe de auditoria é decorrente da jurisprudência recente do Tribunal. Em consulta ao sistema interno do TCU para registro das deliberações proferidas (Sistema de Registro das Apreciações e Deliberações e Acompanhamento dos Resultados − RADAR), não foi encontrada determinação ou recomendação à empresa estadual de saneamento no sentido de utilizar a metodologia de cálculo do percentual de aditivos utilizada neste relatório (o período de referência utilizado na consulta foi de jan/2005 à mar/2010). Do exposto, altera-se a classificação do achado de IGC para OI.

(...)

3.3 − Inadequação ou inexistência dos critérios de aceitabilidade de preços unitário e global.

3.3.1 − Tipificação do achado:

Classificação − outras irregularidades

3.3.2 − Situação encontrada:

De acordo com o art. 40, inciso X, da Lei de Licitações e Contratos, devem estar presentes no Edital de licitação os critérios de aceitabilidade de preços global e unitário. Entretanto, ao se verificar os editais de licitação das concorrências realizadas pela Caema para ampliação e implantação de sistema de esgotamento sanitário da ilha de São Luís (CP 10/2007, CP 12/2008 e CP 14/2008), não foi verificada pela equipe de auditoria a existência do critério de aceitabilidade de preços unitários.

Os citados editais estabelecem que a execução do contrato dá-se pelo regime de preços unitários, entretanto o item 11 – 'Julgamento das Propostas de Preços' não estabelece quais os preços máximos devem ser respeitados na apresentação das propostas.

Dentro do escopo das responsabilidades na gerência do Contrato de Repasse 0218.348-92/2007, é uma das obrigações da Caixa Econômica Federal a análise dos preços praticados nos contratos firmados no âmbito do instrumento citado. Como é de sua alçada a liberação dos recursos para pagamento das medições, a Caixa libera para cada um dos itens medidos somente os valores por ela aprovados, os quais são limitados pelo sistema referencial de custos Sinapi, mantido pela própria Caixa. Para os serviços/materiais não contemplados pelo Sinapi, a Caixa utilizou os custos limite indicados pela companhia de saneamento contratante − Caema.

Considerando a ausência de critérios de aceitabilidade de preços unitários e a possibilidade de significativas alterações de quantitativos em decorrência das alterações de projeto, especial atenção

deve ser dedicada à manutenção do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos em decorrência de possíveis aditivos, de forma a evitar a ocorrência de 'jogo de planilha'.

De acordo com o normativo AE099 da Caixa, o exame de preços é realizado permitindo uma variação de 20% nos preços unitários e de até 10% no preço global, o que também fere a LDO, a qual limita os valores dos contratos e de seus preços unitários ao próprio valor apresentado no sistema referencial do Sinapi. Essa infringência será discutida no relatório de consolidação da FOC Habitação/Saneamento, TC 025.536/2009-4.

3.3.3 − Objetos nos quais o achado foi constatado:

(OI) − Contrato n. 0106/2008-RAJ, 22/10/2008, Sistema Anil - Lote 1, Amafi Comercial e Construtora Ltda. A classificação da irregularidade foi alterada de IGC para OI conforme detalhamento na conclusão do achado.

(OI) − Contrato n. 0107/2008-RAJ, 22/10/2008, Sistema Vinhais - Lote 2, Amafi Comercial e Construtora Ltda. A classificação da irregularidade foi alterada de IGC para OI conforme detalhamento na conclusão do achado.

(OI) − Contrato n. 048/2008-RAJ, 30/06/2008, Sistema Vinhais - Lote 3, Construtora Jurema Ltda. A classificação da irregularidade foi alterada de IGC para OI conforme detalhamento na conclusão do achado.

(OI) − Contrato n. 094/2008-RAJ, 22/10/2008, Sistema Vinhais - Lote 1, Consórcio Targiverte. A classificação da irregularidade foi alterada de IGC para OI conforme detalhamento na conclusão do achado.

(OI) − Contrato n. 144/2008-RAJ, 05/01/2009, Sistema São Francisco, Engec - Engenharia e Construções Ltda. A classificação da irregularidade foi alterada de IGC para OI conforme detalhamento na conclusão do achado.

(...)

3.3.6 − Esclarecimentos dos responsáveis:

MANIFESTAÇÃO DO MINISTÉRIO

O Ministério das Cidades informou que se manifestará quando da emissão do Acórdão relativo ao caso.

MANIFESTAÇÃO DA CAIXA

A Caixa Econômica Federal alega que a verificação da adequação dos critérios de aceitabilidade dos preços unitários e global deve ser realizada quando da análise do procedimento licitatório necessário à contratação da obra em questão, o que é de responsabilidade do órgão executor da obra (Caema).

A Caixa [tem] esse entendimento por meio de sua interpretação do Acórdão n. 6.564/2009-TCU-Segunda Câmara, ao afirmar que não é de sua responsabilidade a análise da integral legalidade do procedimento licitatório, mas sim, por exemplo, a verificação da compatibilidade do projeto aprovado com o projeto licitado, no que se refere ao objeto e aos custos praticados, a verificação no processo licitatório da documentação referente à adjudicação, à ata de homologação, à comprovação da realização da publicidade do certame, bem como o respectivo enquadramento do objeto contratado com o efetivamente licitado (item 9.2.3 do citado acórdão).

MANIFESTAÇÃO DA CAEMA

A gestora afirma que as licitações em que não foram observados os critérios de aceitabilidade de preços unitários e global foram realizadas na gestão passada da companhia de saneamento, não sendo conhecidos os motivos pelos quais tal critério não foi seguido. Aponta ainda que a própria Caema realizará audiência dos membros das comissões de licitação que participaram dos procedimentos licitatórios citados e que ainda trabalhem na companhia de saneamento para levantamento de suas justificativas.

Entretanto, a Caema alega que as atuais licitações já consideram os critérios de aceitabilidade de preços unitários e global, conforme preconiza a Lei n. 8.666/1993, sendo que os preços unitários

desses futuros contratos observarão os valores medianos apresentados no Sinapi. (folhas 140/201 do Volume Principal)

3.3.7 − Conclusão da equipe:

QUANTO À MANIFESTAÇÃO DA Caixa

Apesar da manifestação da Caixa de que não é de sua responsabilidade o acompanhamento do procedimento licitatório, não sendo de sua alçada a verificação da legalidade dos atos praticados nessa fase, tal como a adequabilidade dos critérios de aceitabilidade de preços unitários e global, a instituição realizou a verificação dos preços dos serviços constantes das avenças no âmbito do Contrato de Repasse 0218.348-92/2007.

Assim, conforme verificação em campo pela equipe de auditoria, a Caixa glosa na conferência dos boletins de medição os valores dos serviços que superam os de mercado, utilizados na análise de orçamentos de preços (item 4.3.8 do normativo AE099). Desse modo, apesar de a Caixa não realizar a análise dos critérios de aceitabilidade de preços unitários e global do edital de licitação, a Caixa verifica a compatibilidade dos preços contratados e medidos, glosando aquela parcela do preço que supera os preços de mercado considerados pela instituição.

Portanto, considera-se saneado, por parte da Caixa Econômica Federal, o indício de irregularidade relativo à ausência de critérios de aceitabilidade de preços unitários e global.

Entretanto, será discutida no relatório de consolidação da FOC Habitação/Saneamento, TC 025.536/2009-4, a forma de verificação dos preços unitários preconizados pelo normativo AE099 da Caixa (versão 001, set/2008). Esse exame de preços é realizado permitindo uma variação de 20% nos itens agrupadores e de até 10% no preço global, em afronta à LDO, a qual limita os valores dos contratos e de seus preços unitários ao próprio valor apresentado no sistema referencial do Sinapi.

QUANTO À MANIFESTAÇÃO DA Caema

O fato de a Caema alegar que as licitações em que não foram exigidos os critérios de aceitabilidade de preços unitários e global (CP 10/2007, CP 12/2008 e CP 14/2008) foram realizadas em gestão anterior e que a atual administração está questionando seus funcionários que tenham participado das respectivas comissões de licitação quanto às razões para a não- utilização dos critérios de aceitabilidade de preços unitários não elide o indício em questão. Pelo contrário, reforça o entendimento da equipe de auditoria quanto à irregularidade relativa à ausência injustificada do citado critério.

Deve-se considerar que não foram identificados danos ao erário decorrentes desta irregularidade e que foram efetuadas glosas dos valores dos serviços com preços unitários acima dos referenciais de mercado. Em consulta ao sistema interno do TCU para registro das deliberações proferidas (Sistema RADAR), não foi encontrada determinação à empresa estadual de saneamento no sentido de destacar a necessidade de adoção dos critérios de aceitabilidade (o período de referência utilizado na consulta foi de jan/2005 à mar/2010). Do exposto, altera-se a classificação do achado de IGC para OI.

(...)

3.4 − Fiscalização ou supervisão deficiente ou omissa.

3.4.1 − Tipificação do achado:

Classificação − grave com recomendação de continuidade.

Justificativa de enquadramento (ou não) no conceito de irregularidade grave da LDO – Essa irregularidade por si só não configura potencial de danos significativos ao erário, considerando que o Ministério das Cidades se manifestou no sentido de que se as graves irregularidades de fiscalização não forem imediatamente sanadas haverá bloqueio financeiro para o contrato de repasse e que a Caema comprovou que as tratativas necessárias para o reforço da equipe de fiscalização estão em estágio avançado.

Do exposto, o achado não se enquadra na gravidade definida no art. 94, § 1º, inc. IV da Lei n. 12.017/2009 (LDO/2010).

3.4.2 − Situação encontrada:

Um fato que chamou atenção da equipe de Auditoria já no início dos trabalhos foi a reduzida quantidade de profissionais responsáveis pela fiscalização das obras de esgotamento sanitário de São Luís-Etapa 1.

Consoante definido nos Procedimentos oriundos do Planejamento da Auditoria, foram solicitados os Registros de Diários de Obras (RDOs) dos Lotes com obras em execução, a fim de se verificar a efetividade da fiscalização da obra. Conforme será detalhado em seguida, observaram-se falhas nos diários de obras.

Também foram solicitados documentos acerca das providências da Caema para ampliar o quadro de pessoal responsável pela fiscalização das obras que, a valores atualizados (projeto executivo), totalizam mais de R$ 170 milhões.

A inspeção de campo realizada pelos auditores trouxe elementos adicionais para firmar a convicção da precariedade da fiscalização de campo empreendida pela Caema . Foram identificados, entre outros: utilização de argamassa com água de esgoto (a contaminação da argamassa por matéria orgânica e outros dejetos compromete as suas característica mecânicas e físico-químicas), execução de pavimentação irregular e tubulação aérea em PVC.

Na sequência são apresentados os pontos principais resultantes das análises, os quais fundamentam o achado de auditoria referente à insuficiência da fiscalização da Caema .

Em resposta ao questionamento n. 2.12-f (lista com identificação dos responsáveis pela fiscalização dos contratos) do Ofício de Requisição n. 01-453/2009- Caema , de 03/11/2009, reiterado pelo Ofício de Requisição n. 02-453/2009- Caema , de 16/11/2009, a Caema assim identificou a TOTALIDADE dos fiscais envolvidos nas obras de Vinhais (lotes 1, 2 e 3), São Francisco e Anil (Lote 1):

- José de Assis Soares Ferreira, Engenheiro Civil, Gerente de Obras (CPF 042.097.453-91);
- Pedro Afonso Costa Lima, Engenheiro Civil, Gerente de Projetos (CPF 054.951.993-91);
- Telza Raimundo Nunes de Araújo, Engenheiro Civil, Gerente de Contratos (CPF 104.206.143-20).

Além dos três nomes citados, outros dois profissionais foram apontados como envolvidos na execução contratual, a saber: Fernando Antonio Rodrigues de Azevedo (Eng. Mecânico, contratos 048/2008- RAJ, firmado com a construtora Jurema, 093 e 094/2008-RAJ, ambos com o consórcio Targiverte) e Jorge Ricardo Athayde Rocha (Eng. Civil, contratos 106 e 107/2008-RAJ, ambos com a construtora AMAFI, e 144/2008-RAJ, com a construtora Engec).

Diante do quadro preocupante de insuficiência de efetivo para a fiscalização das obras nos locais onde elas ocorrem, a equipe de auditoria solicitou novos documentos que comprovassem as providências tomadas pela Caema para reverter a situação. Nesse sentido, diversas Comunicações Internas foram entregues à equipe de auditoria, conforme listagem:

(1) Comunicação Interna n. 075/2009, do Eng. Nelson Almada Lima (responsável pela Unidade de Gestão de Projetos − UGP) ao Presidente João Reis Moreira Lima, datada de 08/06/2009, reconhecendo que a equipe atual é insuficiente e solicitando um quantitativo de 12 profissionais, de diversas formações, minimamente necessários à condução dos trabalhos de fiscalização;

(2) Comunicação Interna n. 073/2009, da UGP à Diretora Administrativa Ivana Aparecida Colvara de Sousa, datada de 17/06/2009, reiterando solicitação dos 12 profissionais que já haviam sido solicitados diretamente à Presidência da empresa;

(3) Comunicação Interna n. 079/2009, da UGP novamente à Diretora Administrativa, datada de 23/06/2009, encaminhando Comunicação da equipe de fiscalização da Caema , na qual são solicitados 1 contínuo e 1 auxiliar de serviços gerais para que os profissionais da fiscalização não mais dedicassem seu tempo a tarefas como tirar cópias de documentos, abrir processos, receber materiais de expediente etc.;

(4) Comunicação Interna n. 082/2009, da UGP novamente dirigida ao Presidente, datada de 23/06/2009, solicitando a contratação de equipe de topografia para fiscalização dos trabalhos (valor estimado de R$ 13.563,00);

(5) Comunicação Interna n. 090/2009, da UGP novamente à Diretora Administrativa, datada de 26/06/2009, apresentando o dimensionamento do pessoal fixo da UGP com vistas ao equacionamento do espaço físico;

(6) Comunicação Interna n. 102/2009, da UGP novamente à Diretora Administrativa, datada de 08/07/2009, encaminhando dados de profissionais que aceitaram a proposta de trabalho na fiscalização da Caema, visando contratação com a brevidade possível, tendo em vista a retomada das obras do PAC São Luís;

(7) Comunicação Interna n. 104/2009, da UGP novamente à Diretora Administrativa, datada de 14/07/2009, encaminhando novos dados de profissionais, em complementação à CI n. 102/2009;

(8) Comunicação Interna n. 110/2009, da UGP novamente à Diretora Administrativa, datada de 21/07/2009, encaminhando relação definitiva de profissionais para contratação, visando apoio à equipe de fiscalização da Caema, em complementação às CIs n. 102 e 104/2009;

(9) Comunicação Interna n. 144/2009, da UGP ao Sr. João José Serra (RAP), datada de 05/11/2009, apresentando solicitação para suprimento da necessidade de pessoal na Caema com vistas à fiscalização das obras do PAC Saneamento nas cidades de São Luís e interior, por meio de contrato entre a Secretaria de Estado da Saúde do Maranhão com a Fundação Sousândrade, apresentando orçamento de R$ 1.653.450,00 para um período de 12 meses;

Durante os trabalhos realizados junto à Caixa Econômica Federal, foi constatada correspondência da Caema (Ofício n. 1.946/2009 PR, de 31/08/2009), retratando a insuficiência de recursos humanos alocados nos projetos e obras:

‘(...) os recursos humanos alocados nas atividades de projetos e obras não são suficientes para a demanda desses serviços, sobretudo quando se considera que ainda há fortes desafios a serem vencidos para a ampliação da planta existente (...)

(...)

Essa necessidade de acréscimo do quadro técnico, mesmo que em regime temporário, torna-se mais evidente quando se considerar os compromissos assumidos pela Caema como unidade executora do PAC SANEAMENTO do Maranhão (...)

(...)

A relevância destas obras e a sua distribuição espacial bem dispersa no território maranhense requerem o dimensionamento adequado do quadro técnico responsável pelas atividades de fiscalização e pela (...)’

Durante a realização da inspeção de campo por parte desta equipe de auditoria, os problemas causados pela falta de uma fiscalização mais efetiva, tanto em relação às empresas contratadas para a execução da obra, quanto em relação à empresa responsável pela elaboração do projeto executivo, foram inequivocamente evidenciados.

No canteiro da Engec (bacia do São Francisco), a sala destinada à fiscalização da Caema estava vazia e continha apenas uma mesa de reunião. Não foram observados armários com documentação ou mobiliários que demonstrassem a presença regular da fiscalização da Caema . No canteiro da construtora Jurema, a sala da fiscalização também aparentava não ser utilizada de forma regular. FOTO EM ANEXO.

Há que se ressaltar a importância da fiscalização efetiva durante a execução dos serviços, especialmente no caso de redes de esgotamento sanitário, uma vez que, após concluídas, as obras se encontrarão no subsolo, dificultando sobremaneira a inspeção da qualidade do trabalho executado.

Apesar de boa parte do serviço se encontrar enterrado quando da inspeção da equipe da auditoria, um caso flagrante se mostrou na passagem pela bacia do Vinhais - Lote 3, de responsabilidade da Construtora Jurema.

Quando do percurso pelo traçado do interceptor Vinhais, entre as estações elevatórias denominadas ‘Vinhais’ e ‘Vinhais/Anil’ (conforme projeto executivo), um trecho realizado em PVC se mostrou ‘aéreo’, ou seja, não enterrado, cruzando uma valão nas proximidades de um posto de gasolina. Questionado pela equipe de auditoria, o fiscal da Caema confirmou que o trecho deverá ser

refeito, especificando-se outro tipo de tubo (ferro fundido), a fim de que possa resistir aos esforços solicitantes. FOTO EM ANEXO.

Nesse sentido, destaca-se que o serviço executado apresentava deformações visíveis no tubo de PVC, em desacordo com o Tomo VI - Volume I - Especificações Técnicas Gerais do Projeto Básico de 1998 (Esse Engenharia e Consultoria), especificamente em relação ao item 9 (Assentamento de Tubulações), o qual exige rigoroso controle de declividade e alinhamento do tubo.

Ainda no tocante às deficiências de fiscalização, foi evidenciada falha no controle tecnológico dos serviços de construção de poços de visita (PVs). O problema verificado diz respeito à contaminação da água de amassamento utilizada para o preparo da argamassa de assentamento dos tijolos na boca dos poços de visita de responsabilidade da Construtora Jurema no trecho do interceptor de Ingaúra I (bacia do Vinhais-Lote 3). A água utilizada era o próprio esgoto **in natura** que jorrava na rua (após a quebra da tubulação pela obra), e a justificativa do encarregado pelo serviço (funcionário da Jurema) era a falta de água na rede de abastecimento da própria Caema. Observa-se, dessa forma, o não-atendimento à norma NBR NM 137/1997 (Água para amassamento e cura de argamassa e concreto de cimento Portland), editada pela Associação Brasileira de Normas Técnicas, a qual especifica os critérios mínimos de qualidade da água de amassamento do concreto e argamassas. A execução inadequada da argamassa de assentamento dos tijolos dos PVs pode acarretar perda de resistência, levando ao aparecimento precoce de trincas e rachaduras na estrutura do poço durante sua vida útil. A contaminação da argamassa por matéria orgânica e outros dejetos compromete as suas características mecânicas e físico-químicas.

Importa registrar que o Tomo VI-Volume I-Especificações Técnicas Gerais do Projeto Básico de 1998 (Esse Engenharia e Consultoria), em seu item 3.1.1.5, afirma que o abastecimento de água é de responsabilidade da contratada e, na eventualidade de falta dessa importante insumo, deverá a empreiteira providenciar o abastecimento de água mediante caminhões pipa. Ainda conforme disposto nas especificações técnicas dos serviços, o item 8.1.3 trata especificamente da necessidade de qualidade da água de amassamento, informando que, caso seja necessária a utilização de água de outra procedência que não a da rede de abastecimento, a liberação ficará a cargo da fiscalização, após a realização de ensaios químicos que comprovem a qualidade da água. Conforme se constatou **in loco**, tal procedimento não foi obedecido, configurando desrespeito a exigência contratual.

Outro problema de execução identificado diz respeito à recomposição de pavimento pela Construtora Targiverte (Vinhais-Lote 1). A técnica de execução verificada **in loco** negligenciava a necessidade de limpeza e remoção de partículas soltas sobre a base antes da execução da imprimação e da pavimentação em si. No Tomo VI-Volume I-Especificações Técnicas Gerais do Projeto Básico, especificamente no item 15.6.1, resta suficientemente clara a necessidade de varredura para eliminação de pó ou material solto sobre a base. Dessa forma, identifica-se novo descumprimento das especificações contratuais.

Os problemas verificados durante a inspeção de campo por parte da equipe de auditoria corroboram o entendimento de que a fiscalização da Caema tem sido insuficiente para acompanhar todas as frentes de obras existentes. Observa-se que o Tomo VI-Volume I- Especificações Técnicas Gerais do Projeto Básico exige uma repartição de responsabilidades entre contratadas e contratante (Caema) que aponta para a necessidade preemente de reforço da equipe de fiscalização da Caema, como forma de atendimento ao disposto no item 1.3.2 do referido documento (Responsabilidade da Fiscalização). Do mesmo documento, destaca-se que a fiscalização é omissa quanto à cobrança do cumprimento do item 1.3.3.5 (Administração das Obras), o qual estabelece como obrigação das contratadas a manutenção, em caráter permanente, à frente dos serviços, de um engenheiro civil (residente) de reconhecida capacidade técnica, registrado no CREA e aceito pela Caema. O descumprimento dessa cláusula se mostrou frequente durante a inspeção de campo.

No tocante à análise geral dos Registros Diários de Ocorrências-RDO da bacia do São Francisco, com obras executadas pela empresa ENGEC, há que se registrar que o preenchimento dos prazos deve ser feito dia-a-dia, contando-se os prazos decorrido e faltante em dias e não em meses. Além disso,

ambos os volumes não traziam informações em relação às condições climáticas (tempo bom ou chuvoso) durante a maioria dos dias de execução.

A análise dos RDOs da bacia do Vinhais-Lote 1, com serviços executados pelo Consórcio Construtor Targiverte, apontou diversas falhas nos registros, tais como a ausência de anotações da empreiteira e falta de assinatura da fiscalização, a exemplo dos dias: 19 a 22/01/2009 (vol. 2), 07/04/2009 (vol. 3), 18/05/2009 (vol. 4), 19 a 25/05/2009 e 05/06/2009 (vol. 5).

Na sequência, procedeu-se à verificação dos RDOs referentes à bacia do Vinhais-Lote 3, de responsabilidade da construtora JUREMA. Primeiramente, chama-se atenção para o fato de que os referidos RDOs não trazem os carimbos exigidos (com nome, cargo e matrícula), seja dos responsáveis pela empreiteira, seja da fiscalização, impedindo a adequada identificação dos responsáveis pelo preenchimento da documentação. Acerca dos problemas que deveriam ter o adequado tratamento registrado no RDO, frisa-se que no dia 18/11/2008, por exemplo, a empreiteira registrou que 'a Esse consultoria não entregou para a Caema parte dos projetos executivos do contrato 048/2008-RAJ (...) isto traz preocupações relativas ao planejamento e ao atendimento do cronograma físico e financeiro da obra', mas não houve qualquer resposta registrada pela fiscalização, ratificando ou retificando a falta de projeto executivo. Da mesma forma, não há registros de advertências aplicadas pela fiscalização à construtora ou à projetista pelo atraso no andamento das obras. No dia 29/01/2009, há registro por parte da empreiteira de que a paralisação se devia à necessidade de se refazer diversos serviços que foram destruídos pelas fortes chuvas. No entanto, não houve qualquer registro do volume de chuvas registrado, e nem mesmo qualquer resposta da fiscalização quanto a essa argumentação da contratada.

Apesar de todos os problemas registrados no andamento das obras das bacias do São Francisco e Vinhais (lotes 1 e 3), nenhuma relação contratual foi tão conturbada quanto aquela estabelecida com a construtora AMAFI, responsável por dois lotes: Vinhais-Lote 2 e Anil-Lote 1.

O RDO de Vinhais-Lote 2 apresenta diversas falhas de preenchimento. Importante registrar, a título de exemplo, que apenas a fiscalização assina as folhas entre os dias 27 e 30/01/2009, sem o 'de acordo' do engenheiro responsável pela contratada. Outro exemplo: à folha 23 do vol. 1 do RDO está apontada a data de 20/03/2009, porém à folha seguinte (n. 24) se encontra a data de 25/02/2009 e à folha 25 registra-se o dia 23/03/2009, demonstrando total falta de cuidado no preenchimento do RDO.

Além disso, importa registrar a falta de assinatura da fiscalização nos dias mencionados. Durante todo o período de 02/04/2009 a 08/09/2009 (5 meses) as obras de Vinhais-Lote 2 estiveram paralisadas. A fiscalização não registrou qualquer comentário e sequer assinou o RDO. Registra-se ainda que durante o período de 09/09 até o encerramento do livro 2, no dia 23/10, apenas a fiscalização assina o RDO.

Na sequência da análise, o foco se voltou para o RDO da bacia do Anil-Lote 1, cuja responsabilidade de execução também era da construtora AMAFI. A obra seguiu ritmo lento com diversas paralisações por culpa da contratada. Como exemplos de problemas nos RDOs da bacia do Anil, apontam-se os dias 26 e 27/03, nos quais as folhas se encontram em branco, sem assinatura da fiscalização ou do empreiteiro. Um ponto importante a registrar e que corrobora a falta de coerência no preenchimento do RDO (falha grave) é a repetição idêntica dos quantitativos de todos os serviços realizados nos dias 27 e 28/04/2009, por exemplo: escavação mecânica = 25,54 m³ em ambos os dias. No dia 28/09/2009 algumas observações chamaram a atenção da equipe de auditoria sobre a precariedade da fiscalização: 'A obra da Av. Santos Dumont interceptor DN 400 mm está sendo tocada pelo eng. Assis (Caema). A empresa Amafi não disponibiliza combustível para a fiscalização da obra conforme contrato da obra. A empresa AMAFI e FL não tem Eng. e encarregado presente na obra'. Entre os dias 02 e 21/10/2009 a fiscalização registra o seguinte: 'Obra sem condição de fiscalização devido à empresa AMAFI não disponibilizar combustível para a viatura'. Como conclusão geral do RDO das obras no Anil-Lote 1, registra-se que a fiscalização tem se desviado de suas atribuições ao se colocar à frente da execução da obra (como no caso dos registros que apontam engenheiro da Caema 'tocando' a obra), o que pode afetar a fiscalização de outros lotes de responsabilidade da insuficiente

equipe da Caema . Outra grave falha identificada no que tange à fiscalização diz respeito à sua passividade frente à falta de combustível para os veículos, conforme previsão contratual. É inconcebível que a obra deixe de ser fiscalizada pela falta de combustível.

Da análise dos Registros de Diários de Obras, conclui-se que muitos serviços têm sido executados sem a adequada fiscalização na implantação do sistema de esgotamento sanitário em São Luís. A falta de assinatura de responsáveis pela contratada e, muitas vezes, da própria fiscalização, bem como a assunção da execução direta pela equipe de fiscalização da Caema , quando as especificações dos serviços exigem acompanhamento por engenheiro da contratada, são irregularidades flagrantes. Também chama atenção o fato de que, apesar dos sucessivos atrasos, os RDOs não trazem comentários acerca das notificações efetuadas às contratadas, com vistas a fundamentar possíveis aplicações de penalidades.

Do exposto, resta demonstrada a fiscalização /supervisão deficiente da obra.

(...)

3.4.3 – Objetos nos quais o achado foi constatado:

(IG-C) – Contrato n. 0106/2008-RAJ, 22/10/2008, Sistema Anil-Lote 1, Amafi Comercial e Construtora Ltda.

(IG-C) – Contrato n. 0107/2008-RAJ, 22/10/2008, Sistema Vinhais-Lote 2, Amafi Comercial e Construtora Ltda.

(IG-C) – Contrato n. 048/2008-RAJ, 30/06/2008, Sistema Vinhais-Lote 3, Construtora Jurema Ltda.

(IG-C) – Contrato n. 094/2008-RAJ, 22/10/2008, Sistema Vinhais-Lote 1, Consórcio Targiverte.

(IG-C) – Contrato n. 144/2008-RAJ, 05/01/2009, Sistema São Francisco, Engec-Engenharia e Construções Ltda.

(...)

3.4.6. – Esclarecimentos dos Responsáveis

MANIFESTAÇÃO DO MINISTÉRIO

A seguir transcreve-se, na íntegra, a manifestação do Ministério das Cidades, por meio da Secretaria Executiva, a respeito da fiscalização deficiente:

‘Em relação ao Item 3.4 – Fiscalização ou supervisão deficiente ou omissa, [entre os dias 14 a 18 do mês corrente o Ministério oficiará] ao Governo do Estado do Maranhão solicitando que o Estado tome as providências para que as graves deficiências na fiscalização das obras pela Caema, identificadas pela Equipe de Fiscalização, sejam imediatamente sanadas e as comunique tempestivamente a esta Secretaria, sob pena de colocar em risco os desbloqueios financeiros para o referido Termo de Compromisso.’

MANIFESTAÇÃO DA CAIXA

A seguir transcreve-se, na íntegra, a manifestação da Caixa a respeito da fiscalização deficiente:

‘1.4.1 Posição Caixa: Quanto à constatação de ausência de fiscais nos locais onde as obras estão sendo executadas, salientamos que a responsabilidade pela fiscalização das obras é do Tomador, sendo que a Caixa apenas acompanha a execução e atesta as medições para, então, desbloquear os valores da conta vinculada.’

MANIFESTAÇÃO DA CAEMA

A manifestante alega que a direção anterior tomou a decisão de fiscalizar a obra com pessoal próprio, no entanto, essa medida mostrou-se inadequada, porque o quadro atual da empresa mostra-se insuficiente para as atividades correntes, quanto mais para a fiscalização de obras da magnitude do PAC Saneamento.

Conforme apontado pelo Relatório de Auditoria, a UGP (Unidade Gestora de Projetos Especiais da Caema) solicitou reiteradas vezes o reforço do quadro existente. Ocorre que a Caema não tem condições de assumir o custo do gerenciamento auxiliar necessário (da ordem de R$ 1,65 milhões).

Após inúmeras tratativas, a Secretaria de Estado de Saúde (à qual a Caema é vinculada), está em vias de celebração de um contrato de cooperação técnica com a Fundação Sousândrade da

Universidade Federal do Maranhão para atendimento dessa e de outras demandas. A previsão é de que no curto prazo o quadro de fiscalização esteja adequado (o manifestante encaminhou em anexo documentação relacionada).

Adicionalmente, o manifestante informa que o ofício encaminhado à Caixa a respeito do assunto (pleiteando recursos financeiros para contratação de apoio à fiscalização das obras), nunca foi respondido.

Em relação à análise dos RDOs e de falhas na fiscalização, o manifestante alega, em resumo, que:

(i) as falhas apontadas nos RDOs referem-se ao ano de 2008, ou ao primeiro semestre de 2009;

(ii) as paralisações das obras da JUREMA e da ENGEC foram precedidas de ordem de paralisação da UGP, razão pela qual a fiscalização considerou desnecessário o registro dessas ocorrências;

(iii) no caso dos contratos da AMAFI, não procede a afirmação de que houve passividade da fiscalização, tendo a Caema formalizado aplicação de advertência e multa (ofício 2052/2009 PR);

(iv) também não procede a informação de que as empresas contratadas não tenham engenheiros civis à frente de suas obras, e todos os engenheiros foram indicados formalmente e aprovados pela UGP.

Deve-se levar em consideração que as obras estão sendo retomadas após longo período de paralisação (folhas 140/201 do Volume Principal).

3.4.7 – Conclusão da equipe:

Considerando (i) a manifestação do Ministério no sentido de que se as graves irregularidades de fiscalização não forem imediatamente sanadas haverá bloqueio financeiro para o contrato de repasse e

(ii) que a Caema comprovou por meio de documentos encaminhados (anexo 2 da manifestação prévia) que as tratativas necessárias para o reforço da equipe de fiscalização estão em estágio avançado, a classificação da irregularidade foi alterada de IGP (classificação constante do Relatório Preliminar) para IGC.

Do exposto, propõe-se a realização de audiências dos responsáveis.

Ressalta-se que a eventual não-concretização da contratação dos fiscais deve ser considerada como possível agravante quando da análise das audiências.

3.4.8 – Responsáveis:

Nome: Joao Reis Moreira Lima – CPF: 627.402.107-87 – Cargo: Presidente da Caema

Nome: José Augusto Soares Telles de Souza – CPF: 129.518.893-72 – Cargo: Presidente da Caema

Conduta: Permitir a execução das obras sem uma equipe de fiscalização adequadamente dimensionada, mesmo sendo a Unidade Gestora de Projetos Especiais – UGP (unidade responsável pela obra) diretamente vinculada ao Presidente da Caema , conforme fl. 76 do Anexo 3, quando deveria ter providenciado o correto dimensionamento da equipe.

Nexo de causalidade: A execução das obras sem uma equipe de fiscalização adequadamente dimensionada resultou em fiscalização deficiente.

Culpabilidade: O responsável praticou o ato sem prévia consulta a órgãos técnicos ou, de algum modo, respaldado em parecer técnico. É razoável afirmar que era possível ao responsável ter consciência da irregularidade do ato que praticara. É razoável afirmar que era exigível do responsável conduta diversa daquela que ele adotou, consideradas as circunstâncias que o cercavam, pois deveria o responsável ter providenciado uma equipe de fiscalização adequadamente dimensionada de forma a permitir a correta execução do objeto.

3.5 – Ausência de cadastramento de contrato no SIASG.

3.5.1 – Tipificação do achado:

Classificação – grave com recomendação de continuidade

Justificativa de enquadramento (ou não) no conceito de irregularidade grave da LDO – Esta irregularidade por si só não configura potencial de danos significativos ao Erário.

3.5.2 – Situação encontrada:

Por meio de ofícios de requisição encaminhados à Caixa e à Caema foram solicitados os números referentes ao cadastramento no SIASG dos contratos celebrados no âmbito do Contratos de Repasse em análise, porém não foram apresentados. Nas manifestações encaminhadas em resposta às solicitações, as informações referentes aos números dos cadastros no SIASG estavam sem preenchimento.

3.5.3 – Objetos nos quais o achado foi constatado:

(IG-C) – Contrato n. 0106/2008-RAJ, 22/10/2008, Sistema Anil-Lote 1, Amafi Comercial e Construtora Ltda.

(IG-C) – Contrato n. 0107/2008-RAJ, 22/10/2008, Sistema Vinhais-Lote 2, Amafi Comercial e Construtora Ltda.

(IG-C) – Contrato n. 048/2008-RAJ, 30/06/2008, Sistema Vinhais-Lote 3, Construtora Jurema Ltda.

(IG-C) – Contrato n. 093/2008-RAJ, 22/10/2008, Sistema Anil-Lote 2, Consórcio Targiverte.

(IG-C) – Contrato n. 094/2008-RAJ, 22/10/2008, Sistema Vinhais-Lote 1, Consórcio Targiverte.

(IG-C) – Contrato n. 144/2008-RAJ, 05/01/2009, Sistema São Francisco, Engec – Engenharia e Construções Ltda.

(IG-C) – Contrato n. 023/2008-RAJ, Elaboração dos Projetos Executivos correspondentes aos Sistemas São Francisco, Anil, Vinhais e Bacanga, Esse –Engenharia e Consultoria Ltda.

(...)

3.5.6 – Conclusão da equipe:

Em relação ao presente indício, deixa-se de propor encaminhamento nesta ocasião. Como diz respeito a assunto pertinente à Caixa Econômica Federal (ou Ministério das Cidades, conforme o caso), a matéria será tratada, de maneira consolidada, no relatório de auditoria Fiscalis n. 776/2009.

8. Diante do exposto, a 3ª Secob propõe, à unanimidade (fls. 270/272, volume 1), o seguinte encaminhamento:

8.1. com fundamento no art. 43, inciso II, da Lei 8.443/92, c/c o art. 250, inciso IV, do Regimento Interno/TCU, realizar audiência dos seguintes responsáveis, para apresentação de razões de justificativa sobre os seguintes fatos:

8.1.1. Sra. Flávia Alexandrina Coelho Almeida Moreira, Gerente da GIDUR/CAIXA São Luís, pela autorização do início da execução de objeto licitado com base em um projeto básico totalmente desatualizado referente ao Contrato Repasse n. 0218.548-92/2007, descumprindo o Normativo Caixa AE099, itens 3.1.4, 4.3.2.2, 4.3.3, e o Contrato de Prestação de Serviço n. 44/2007, cláusula Segunda, item II.a.2. (Achado 3.1)

8.1.2. Sr. Luiz Alberto de Castro Albuquerque, ex-Coordenador da Unidade Gestora de Projetos Especiais − UGP da Caema, ante o encaminhamento de projeto básico desatualizado para licitação das obras objeto do Contrato Repasse n. 0218.548-92/2007, descumprindo o art. 6º, inciso IX, da Lei 8.666/1993. (Achado 3.1)

8.1.3. Srs. José Augusto Soares Telles de Souza, ex-Presidente da Caema, e Joao Reis Moreira Lima, Presidente da Caema, por terem permitido a execução das obras objeto do Contrato de Repasse 0218.348-92/2007 sem uma equipe de fiscalização adequadamente dimensionada, descumprindo comando do art. 67 da Lei n. 8.666/1993. (Achado 3.4)

8.2. determinar à Companhia de Águas e Esgotos do Maranhão que encaminhe ao TCU, no prazo de 15 dias, documentos comprobatórios do cumprimento das medidas corretivas relativas ao projeto básico inadequado (Achado 3.1), incluindo a comprovação do aporte orçamentário adicional para conclusão das obras, acompanhado dos devidos documentos comprobatórios. (Achado 3.1)

8.3. alertar à Caema que:

8.3.1. em caso de necessidade de futuros aditivos em contratos com participação de recursos federais, observe a jurisprudência do TCU, em especial a metodologia considerada nos Acórdãos n. 2.206/2006-Plenário, 872/2008-Plenário e 1.080/2008-Plenário. (Achado 3.2)

8.3.2. em caso de futuras licitações para contratos com participação de recursos federais, é obrigatória a utilização de critérios de aceitabilidade de preços, conforme preconiza a Lei Federal n. 8.666/1993, art. 40, inciso X (Achado 3.3);

8.4. determinar à Secretaria das Sessões que, no prazo de 15 dias:

8.4.1. comunique à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional que foram detectados indícios de irregularidades que se enquadram no disposto no inciso IV do §1º do art. 94 da Lei n. 12.017/2009 (LDO/2010), nos Contratos n. 48/2008-RAJ, 94/2008-RAJ, 106/2008-RAJ, 107/2008-RAJ e 144/2008-RAJ, todos celebrados no âmbito do Contrato de Repasse n. 0218.348-92/2007/Ministério das Cidades/ Caixa, relativo aos serviços de execução da obra Ampliação do Sistema de Esgoto da Ilha de São Luís/MA, tendo sido estimado potencial dano ao erário de R$ 83.145.914,29 (Achado 3.1);

8.4.2. encaminhe cópia da Deliberação que vier a ser proferida, acompanhada de Relatório e Voto que a fundamentarem, ao Ministério das Cidades, à Caixa Econômica Federal e à Companhia de Águas e Esgotos do Maranhão (Achado 3.1).

É o Relatório.

PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

Trata-se do Relatório de Auditoria realizada pela 3ª Secob no período de 18/01 a 26/02/2010, no âmbito da Fiscalização de Orientação Centralizada – FOC determinada pelo Acórdão n. 2.490/2009 – Plenário (TC 020.773/2009-6), referente ao Contrato de Repasse 0218.348-92/2007, celebrado entre o Ministério das Cidades, representado pela Caixa Econômica Federal, e o Governo do Estado do Maranhão, com vistas às obras de ampliação do sistema de esgotamento sanitário do Município de São Luís, contemplando os sistemas São Francisco, Anil e Vinhais, executadas pela Companhia de Águas e Esgotos do Maranhão.

2. Entre as razões que motivaram esta auditoria destaca-se o elevado vulto de verbas federais para os setores de habitação e saneamento. O referido Contrato, vigente até 30/12/2010, prevê a participação federal de até R$ 94,35 milhões e a contrapartida estadual de R$ 16,65 milhões, perfazendo o valor total de R$ 111 milhões. As obras fazem parte do PAC e encontram-se em estágio inicial de execução, com o cronograma atrasado.

3. Conforme consta do Relatório precedente, as seguintes constatações foram identificadas neste trabalho:

3.1. projeto básico deficiente ou desatualizado (achado 3.1),

3.2. acréscimos ou supressões em percentual superior ao legalmente permitido (achado 3.2),

3.3. inadequação ou inexistência dos critérios de aceitabilidade de preços unitário e global (achado 3.3),

3.4. fiscalização ou supervisão deficiente ou omissa (achado 3.4),

3.5. ausência de cadastramento de contrato no Siasg (achado 3.5).

4. Conforme noticia 3ª Secob, no processo principal da Fiscalização de Orientação Centralizada – FOC (TC 025.536/2009-4) será integralmente tratado o achado de n. 3.5 e parcialmente discutidos os achados 3.2 e 3.3, estes últimos no tocante à atuação da Caixa na gestão dos contratos de repasse firmados com o Ministério das Cidades para execução de obras nas áreas de habitação e saneamento.

5. A inclusão dos achados 3.2 e 3.3 no escopo da consolidação da FOC justifica-se pelo fato de que, embora a Caixa não tenha responsabilidade formal pela análise jurídica do contrato e dos termos aditivos, alguns aspectos disciplinados pela lei de licitações estão intrinsecamente relacionados com suas atribuições na qualidade de operadora do Contrato de Repasse. Os limites legais para aditivos contratuais estão associados com a análise técnica das justificativas para alteração do projeto, empreendida pela entidade. A estipulação, em edital, de critérios de aceitabilidade de preços, tem a ver com a possível glosa, nos boletins de medição, dos valores que superem os de mercado.

6. Entendo que também deverá ser examinada no bojo da consolidação das fiscalizações a responsabilidade da Caixa quanto ao achado 3.1 – utilização de projeto básico deficiente e desatualizado, pois a instituição financeira é remunerada pela prestação de serviços e tem como encargo a análise técnica do projeto básico.

7. Neste processo, a Secretaria propôs, quanto aos achados 3.1 a 3.4, a realização de audiências, alertas e determinação. A proposta de encaminhamento inclui a comunicação ao Congresso Nacional de que foram encontradas irregularidades que recomendam o bloqueio orçamentário no âmbito do Contrato de Repasse n. 0218.348-92/2007/Ministério das Cidades/Caixa, tendo sido estimado dano potencial no valor de R$ 83.145.914,29 em decorrência do achado 3.1.

8. Manifesto minha anuência ao encaminhamento acerca da desatualização do projeto básico (achado 3.1.). Quanto à classificação da ocorrência como IG-P, cabe destacar que a presente fiscalização não detectou um dano concreto, sob as usuais formas de sobrepreço, superfaturamento, pagamentos antecipados ou má-execução. Todavia, existe um elevado potencial de dano, uma vez que a Companhia executora das obras reconhece a inadequação do projeto básico e a necessidade de reformulação do empreendimento, apontando-as como justificativa para o retardamento das obras. Deste modo, a continuidade de execução dos contratos já celebrados, ainda que de forma desacelerada, poderá levar ao desembolso de recursos que não contribuirão para o alcance do objetivo do contrato de repasse. Assim, considerando o incipiente estágio de execução, justifica-se a interrupção da liberação de recursos, bem como a determinação à Caema que adote as seguintes medidas saneadoras:

8.1. apresente projeto básico e executivo, devidamente aprovado por autoridade competente, que contemple os elementos necessários e suficientes para caracterizar a obra e permitir a sua execução completa, nos termos do art. 6º, inciso IX e X, da Lei n. 8.666/1993;

8.2. na elaboração dos referidos projetos, atente para o estrito cumprimento do art. 65, §§ 1º e 2º, da Lei n. 8.666/1993, com a redação dada pela Lei n. 9.648/1998, bem assim para a compatibilidade dos preços unitários dos contratos de obras com aqueles previstos no Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil – Sinapi, consoante disposto no art. 112 da Lei n. 11.178/2005;

8.3. comprove o aporte orçamentário adicional para conclusão das obras;

8.4. encaminhe ao TCU documentos comprobatórios das providências adotadas.

9. Desse modo, justifica-se a interrupção do aporte de recursos federais para obra, ressalvados apenas o montante estritamente necessário à conclusão do projeto básico/executivo e ao custeio dos serviços considerados indispensáveis para evitar a contínua deterioração dos materiais expostos às intempéries e à ação humana.

10. Quanto às modificações contratuais superiores ao limite e à falta de critério de aceitabilidade de preços (achados ns. 3.2 e 3.3), entendo que cabe promover a audiência dos responsáveis envolvidos, os quais deverão ser identificados pela Unidade Especializada. Após o exame das justificativas se poderá avaliar a pertinência das determinações ou recomendações alvitradas.

11. Ressalto, ainda, a necessidade de se ouvirem as contratadas quanto aos aspectos que podem refletir nos contratos em execução.

12. Por ora, a audiência acerca da deficiência de fiscalização é providência suficiente para o exame do achado n. 3.4.

13. Finalmente, considero importante que se enviem aos responsáveis que serão em chamados em audiência ou oitiva, cópias de partes do Relatório de Auditoria e seus Anexos que, individualmente, interessem a cada um dos destinatários, em reverência aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa.

Ante o exposto, manifesto-me por que seja adotada a deliberação que ora submeto a este Plenário.

T.C.U., Sala das Sessões, em 4 de agosto de 2010.

MARCOS BEMQUERER COSTA

Relator

ACÓRDÃO Nº 1922/2010 – TCU – Plenário

1. Processo n. TC-025.237/2009-5
2. Grupo I; Classe de Assunto: V – Relatório de Levantamento de Auditoria.
3. Interessado: Congresso Nacional.
4. Órgãos/Entidades: Secretaria Executiva do Ministério das Cidades, Caixa Econômica Federal e Companhia de Águas e Esgotos do Maranhão.

4.1. Responsáveis: Antonio Geraldo Lavor Silveira Júnior (467.723.323-34); Catarina Delmira Guimarães Boucinhas (257.708.103-00); Construtora J R Ltda. (01.543.204/0001-31); Fernanda Maria Bittencourt Pinheiro (149.998.623-87); Fernando Pedro Castro (147.405.673-34); Flávia Alexandrina Coelho Almeida Moreira (405.873.393-49); Joao Reis Moreira Lima (627.402.107-87); José Augusto Soares Telles de Souza (129.518.893-72); José Erivan Pires da Silva (062.458.203-59); Luiz Alberto de Castro Albuquerque (001.898.983-72); Melissa Lívia Conceição de Carvalho (719.112.942-53); Nelson Almada Lima (001.893.083-20); Vanda de Jesus Soares Almeida (124.223.393-87) .

5. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidades Técnicas: 3ª Secretaria de Fiscalização de Obras.
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

Vistos, relatados e discutidos este Relatório de Levantamento de Auditoria realizada pela 3ª Secob, no período de 18/01 a 26/02/2010, no âmbito da Fiscalização de Orientação Centralizada determinada pelo Acórdão n. 2.490/2009 – Plenário (TC 020.773/2009-6), referente ao Contrato de Repasse 0218.348-92/2007, celebrado entre o Ministério das Cidades, representado pela Caixa Econômica Federal, e o Governo do Estado do Maranhão, com vistas às obras de ampliação do sistema de esgotamento sanitário do Município de São Luís, contemplando os sistemas São Francisco, Anil e Vinhais, executadas pela Companhia de Águas e Esgotos do Maranhão.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. determinar à Companhia de Águas e Esgotos do Maranhão – Caema, com fundamento no art. 71, inciso IX, da Constituição Federal, e no art. 45 da Lei n. 8.443/1992, que adote as seguintes medidas saneadoras das obras de ampliação do sistema de esgotamento sanitário do Município de São Luis/MA:

9.1.1. no prazo de 45 (quarenta e cinco) dias, a contar da ciência deste Acórdão, apresente projeto básico e executivo, devidamente aprovado por autoridade competente, que contemple os elementos necessários e suficientes para caracterizar a obra e permitir a sua execução completa, nos termos do art. 6º, incisos IX e X, da Lei n. 8.666/1993;

9.1.2. na elaboração do projeto básico e executivo, atente para o estrito cumprimento do art. 65, §§ 1º e 2º, da Lei n. 8.666/1993, com a redação dada pela Lei n. 9.648/1998, bem assim para a compatibilidade dos preços unitários dos contratos de obras com aqueles previstos no Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil – Sinapi, consoante disposto no art. 112 da Lei n. 11.178/2005;

9.1.3. comprove o aporte orçamentário adicional para conclusão das obras;

9.1.4. encaminhe a este Tribunal, no prazo de 60 (sessenta) dias, a contar da ciência deste Acórdão, documentação comprobatória das providências adotadas.

9.2. determinar à 3ª Secob que adote providências com vistas a:

9.2.1. identificar as responsabilidades pela realização de acréscimos ou supressões em percentual superior ao legalmente permitido e pela inadequação ou inexistência dos critérios de aceitabilidade de preços unitário e global;

9.2.2. realizar a audiência dos responsáveis abaixo relacionados, nos termos do art. 12, inciso III, da Lei n. 8.443/1992 c/c o art. 202, inciso III, do RI/TCU, para que apresentem, no prazo de 15 dias a contar da ciência deste deliberação, razões de justificativa acerca das seguintes ocorrências detectadas na realização de licitações e contratos relacionados ao Contrato de Repasse n. 0218.348-92/2007/Ministério das Cidades/ Caixa:

9.2.2.1. Sra. Flávia Alexandrina Coelho Almeida Moreira, Gerente da GIDUR/CAIXA São Luís, pela autorização do início da execução de objeto licitado com base em um projeto básico totalmente desatualizado referente ao Contrato Repasse n. 0218.548-92/2007, descumprindo o Normativo Caixa AE099, itens 3.1.4, 4.3.2.2, 4.3.3, e o Contrato de Prestação de Serviço n. 44/2007, cláusula Segunda, item II.a.2 (Achado 3.1);

9.2.2.2. Sr. Luiz Alberto de Castro Albuquerque, ex-Coordenador da Unidade Gestora de Projetos Especiais − UGP da Caema, pelo encaminhamento de projeto básico desatualizado para licitação das obras objeto do Contrato Repasse n. 0218.548-92/2007, descumprindo o art. 6º, inciso IX, da Lei n. 8.666/1993 (Achado 3.1);

9.2.2.3. responsáveis que vierem a ser identificados na forma do subitem 9.1.1, pela realização de acréscimos ou supressões em percentual superior ao legalmente permitido e pela inadequação ou inexistência dos critérios de aceitabilidade de preços unitário e global (Achados 3.2 e 3.3.);

9.2.2.4. Srs. José Augusto Soares Telles de Souza, ex-Presidente da Caema , e João Reis Moreira Lima, Presidente da Caema, por terem permitido a execução das obras objeto do Contrato de Repasse 0218.348-92/2007 sem uma equipe de fiscalização adequadamente dimensionada, descumprindo comando do art. 67 da Lei n. 8.666/1993 (Achado 3.4);

9.2.3. realizar a oitiva das empresas abaixo relacionadas, para que, caso queiram, se pronunciem, no prazo de 15 dias a contar da ciência desta deliberação, sobre questões que poderão resultar em reflexos nos respectivos contratos:

9.2.3.1. Amafi − Contratos ns. 0106/2008-RAJ (Sistema Anil-Lote 1) e 0107/2008-RAJ (Sistema Vinhais-Lote 2), Targiverte – Contrato n. 094/2008-RAJ (Sistema Vinhais-Lote 1) e Jurema − Contrato n. 048/2008-RAJ (Sistema Vinhais): projeto básico deficiente ou desatualizado, descumprindo o art. 6º, inciso IX, da Lei n. 8.666/1993;

9.2.3.2. Engec − Contrato n. 144/2008-RAJ (Sistema São Francisco): projeto básico deficiente ou desatualizado, descumprindo o art. 6º, inciso IX, da Lei n. 8.666/1993, e acréscimos ou supressões em percentual superior ao legalmente permitido, com ofensa ao art. 65, §§ 1º e 2º, da Lei n. 8.666/1993;

9.2.4. examinar, no relatório de consolidação da Fiscalização de Orientação Centralizada, a responsabilidade da Caixa quanto à utilização de projeto básico deficiente e desatualizado (achado 3.1);

9.3. encaminhar cópia deste Acórdão, acompanhado do Relatório e da Proposta de Deliberação que o fundamentam:

9.3.1. às Presidências do Congresso Nacional e da sua Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMPOF, comunicando que foi detectado indício de irregularidade que se enquadra no disposto no inciso IV do § 1º do art. 94 da Lei n. 12.017/2009 (LDO/2010), nos Contratos n. 48/2008-RAJ, 94/2008-RAJ, 106/2008-RAJ, 107/2008-RAJ e 144/2008-RAJ, todos celebrados no âmbito do Contrato de Repasse n. 0218.348-92/2007/Ministério das Cidades/ Caixa, relativo aos serviços de execução da obra Ampliação do Sistema de Esgoto da Ilha de São Luís/MA, tendo sido estimado potencial dano ao erário de R$ 83.145.914,29 (oitenta e três milhões, cento e quarenta e cinco mil, novecentos e catorze reais e vinte e nove centavos), em decorrência da deficiência e desatualização do projeto básico (Achado 3.1);

9.3.2. ao Ministério das Cidades, à Caixa Econômica Federal e à Companhia de Águas e Esgotos do Maranhão.

10. Ata n° 28/2010 – Plenário.
11. Data da Sessão: 4/8/2010 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1922-28/10-P.
13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Valmir Campelo (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.
13.2. Auditores presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa (Relator) e André Luís de Carvalho.

(Assinado Eletronicamente)
VALMIR CAMPELO
na Presidência

(Assinado Eletronicamente)
MARCOS BEMQUERER COSTA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário

TC 019.092/2010-5

Natureza: Solicitação.
Órgãos/Entidades: Agência Nacional de Vigilância Sanitária, Fundação Nacional de Saúde e Fundo Nacional de Saúde − MS; Secretaria Nacional de Habitação, Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental e Secretaria Executiva do Ministério das Cidades − MICI; Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – MEC.
Interessado: Ministro de Estado do Controle e da Transparência.

SUMÁRIO: SOLICITAÇÃO DE PRORROGAÇÃO DE PRAZO PARA APRESENTAÇÃO DE PROCESSOS DE TOMADA E PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS. DEFERIMENTO.
Nos termos do art. 7º, inciso I, da IN/TCU n. 57/2008, é viável a concessão de prorrogação de prazo para o encaminhamento de processos de prestação e de tomadas de contas ao Tribunal, quando solicitado por uma das autoridades previstas no aludido dispositivo normativo e desde que presentes motivos devidamente justificados.

RELATÓRIO

Cuidam os autos de Solicitação do Ministro de Estado do Controle e da Transparência, Jorge Hage Sobrinho, encaminhada por meio do Aviso n. 303/2010, no sentido de que esta Corte de Contas conceda dilação de prazo para entrega do processo de tomada e prestação de contas anual dos órgãos abaixo relacionados, referente ao exercício de 2009 (fl. 1/2):

- Agência Nacional de Vigilância Sanitária – MS,
- Fundação Nacional de Saúde – MS,
- Fundo Nacional de Saúde – MS,
- Secretaria Nacional de Habitação – MICI,

- Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental – MICI,
- Secretaria Executiva do Ministério das Cidades – MICI,
- Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – MEC.

2. Em seu arrazoado, o interessado informa que seria impossível atender ao prazo para apresentação das contas a findo no dia 30/07/2010, devido à necessidade de alocação de parte das equipes da Controladoria-Geral da União, no primeiro semestre deste ano, na fiscalização da aplicação de recursos federais repassados ao Governo do Distrito Federal, bem como em razão da fixação de igual data de entrega do relatório de gestão das unidades jurisdicionadas ao TCU e aos órgãos de controle interno, o que fez com que as equipes de auditoria consumissem parte do tempo destinado às fiscalizações para ajustes e correções no relatório de gestão das unidades jurisdicionadas.

3. Os autos foram recebidos pela Presidência desta Corte que, de imediato, os encaminhou à Secretaria-Geral de Controle Externo, para instrução.

4. No âmbito da Secretaria Adjunta de Planejamento e Procedimentos, o Auditor Federal de Controle Externo destacou que o art. 7º, parágrafo único, da Instrução Normativa TCU n. 57/2008 confere legitimação ativa ao solicitante, devendo o pedido ser conhecido. No mérito, manifesta-se favoravelmente ao deferimento do pedido, em face do volume extraordinário de atividades desempenhadas pela CGU, nos termos seguintes:

"4. A IN TCU n. 57/2008, nos incisos VI, VII e VIII, definiu, para fins de configuração dos processos de contas, as formas individual, consolidada e agregada. A forma agregada exige que as peças das unidades agregadas sejam constituídas separadamente das peças relacionadas da agregadora, para que sejam analisadas em conjunto e confronto.

5. De acordo com a DN TCU n. 102/2009, que definiu as unidades que terão processo de contas do exercício de 2009 constituídos, duas unidades constantes do pedido do Ministro são afetadas pelo conceito de agregação da IN 57/2008: a Secretaria Nacional de Habitação agrega as contas do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHINS) e do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR); o Fundo Nacional de Saúde é agregado às contas da Diretoria-Executiva do Fundo Nacional de Saúde.

6. Assim sendo, devido à provável necessidade de a Secretaria Federal de Controle Interno – SFC, da CGU, ter de realizar auditorias nessas unidades para fins de elaboração das peças individualmente, a prorrogação de prazos deve recair tanto sobre as agregadoras quanto sobre as agregadas.

7. Quanto às justificativas utilizadas pela CGU para fundamentar o pedido, considera-se razoável a alegação de que as auditorias realizadas nos repasses feitos ao GDF tenham prejudicado o cronograma das atividades relacionadas à prestação de contas anuais ao TCU, vez que a imprevisibilidade das ocorrências no âmbito desse Governo no primeiro semestre pode ter exigido esforços extras daquele órgão de controle interno, com o consequente remanejamento de equipes que estavam alocadas às auditorias de gestão."

5. Sem prejudicar a opinião favorável ao deferimento da prorrogação solicitada, o Auditor Federal de Controle Externo tece considerações acerca da compatibilidade do prazo para entrega, aos órgãos de controle interno e externo, das peças que deverão compor o processo de prestação de contas anual, conforme consta do seguinte excerto:

"9. Até o exercício de 2007, todas as unidades jurisdicionadas tinham processos de contas constituídos no TCU para fins de julgamento. Isso significa que a SFC fazia auditorias de gestão em todas elas, para fins de elaboração das peças de sua responsabilidade: relatório de auditoria de gestão, certificado de auditoria e parecer do dirigente do órgão de controle interno. Até esse exercício, o TCU fixava em decisão normativa data única para a entrega de todas as peças, incluindo aquelas elaboradas pelas unidades jurisdicionadas. Para obter tempo hábil para realizar seus trabalhos, a SFC, por iniciativa própria, antecipava os prazos das unidades jurisdicionadas em aproximadamente sessenta dias, de forma a obter o tempo necessário para a consecução de seus trabalhos.

10. A partir do exercício de 2008, com a publicação da IN TCU n. 57/2008, a prestação de contas vem sofrendo profundas mudanças, sendo um dos preceitos da nova sistemática a manutenção de prazos mais adequados à qualidade dos trabalhos exigida dos diversos atores envolvidos nesse processo.

11. De acordo com os arts. 3º e 4º da IN n. 57/2008, a prestação de contas foi dividida em duas etapas. A primeira, representada pelo envio dos relatórios de gestão por todas as unidades jurisdicionadas ao Tribunal, configura o cumprimento da obrigação de prestar contas em sentido amplo estabelecida no art. 70 da Constituição Federal (CF). A segunda, à qual se submete somente uma parte das UJ obrigadas a entregar relatório de gestão, consubstancia-se na entrega de peças complementares para fins de constituição de processo de contas para julgamento do TCU, conforme competência estabelecida no inciso II do art. 71 da CF.

12. A SFC, a princípio, faz auditorias de gestão somente nas unidades relacionadas para participar dessa segunda etapa. Isso significa dizer que, a partir do exercício de 2008, houve uma redução de aproximadamente 60% no universo das unidades que exigem a atuação da SFC para fins de prestação de contas anuais. Além dessa redução, as normas têm fixado datas diferentes para a entrega do relatório de gestão, que é atribuição do gestor máximo da unidade jurisdicionada, e das peças complementares para fins de constituição dos processos de contas no TCU, nas quais estão inseridas aquelas de responsabilidade dos órgãos de controle interno. Essas datas têm observado sempre um intervalo bastante razoável para a execução dos trabalhos dos órgãos de controle interno: noventa dias para o exercício de 2008 e de cento e vinte dias para o exercício de 2009.

13. Assim, não há como reconhecer os argumentos feitos nesse sentido para justificar a impossibilidade de cumprimento dos prazos fixados na DN TCU n. 102/2009. Entretanto, em razão da outra justificativa, que é bastante plausível, entende-se que o pleito deve ser atendido pelo Tribunal.

14. Por fim, cabe ressaltar que, dentro da nova sistemática de prestação de contas, os pedidos de prorrogação de prazos devem ser encaminhados ao relator de cuja lista faça parte a unidade jurisdicionada objeto do pedido. No caso presente, a solicitação envolve unidades integrantes das listas dos Ministros Marcos Bemquerer, José Jorge e Benjamin Zymler. Em decorrência do conflito de competência para relatar este Processo, os presentes autos devem ser submetidos ao Presidente para fins de sorteio do relator, nos termos do inciso XXX do art. 28 do RITCU c/c o art. 34 da Resolução TCU n. 175/2005."

6. Diante desses fundamentos, a Secretaria Adjunta de Planejamento e Procedimentos propôs, quanto ao mérito da solicitação (fls. 7/8):

6.1. a concessão, à Controladoria-Geral da União, dos novos prazos para a entrega das peças de sua responsabilidade relativamente à prestação de contas de 2009 das unidades abaixo discriminadas:

6.1.1. Secretaria-Executiva, Secretaria Nacional de Habitação e suas unidades agregadas Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHINS) e Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) e Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, todas vinculadas ao Ministério das Cidades, com data limite de 31/10/2010 para entrega das peças ao TCU;

6.1.2. Fundação Nacional de Saúde, Agência Nacional de Vigilância Sanitária e Diretoria-Executiva do Fundo Nacional de Saúde e sua unidade agregada Fundo Nacional de Saúde, vinculadas ao Ministério da Saúde, com data limite de 30/09/2010 para entrega das peças ao TCU;

6.1.3. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, vinculado ao Ministério da Educação, com data limite de 30/09/2010 para entrega das peças ao TCU;

6.2. o encaminhamento do Relatório, Voto e o Acórdão decorrentes deste Processo à Controladoria-Geral da União – CGU, à 4ª Secex e à 6ª Secex;

6.3. a restituição dos autos à Secretaria-Adjunta de Planejamento e Procedimentos – Adplan para arquivamento.

É o Relatório.

PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

Inicialmente, esclareço que atuo neste processo em decorrência do sorteio por conflito de competência efetuado pela Secretaria das Sessões (fl. 9).

2. A Instrução Normativa n. 57/2008 desta Corte estabelece normas de organização e apresentação de processos de tomada e prestação de contas. Segundo dispõe o seu art. 6º, a apresentação dos processos de contas ordinárias deverá ocorrer de acordo com o escalonamento definido em decisão normativa.

3. Coube à Decisão Normativa n. 102/2009 do TCU fixar o prazo de 30/07/2010 para envio das tomadas de contas dos órgãos e entidades apontadas na solicitação em exame. Entretanto, nos termos do art. 7º da referida IN, esse prazo pode ser prorrogado pelo Plenário do Tribunal, em caráter excepcional, mediante solicitação fundamentada das autoridades legitimadas, entre as quais se encontram os Ministros de Estado.

4. No presente caso, a dilação do prazo foi requerida pelo Ministro de Estado do Controle e da Transparência, em razão do volume extraordinário de trabalho da CGU no primeiro semestre deste exercício e de suposta incompatibilidade de prazos criada pela entrega simultânea de relatórios de gestão aos órgãos de controle interno e externo.

5. Estando presentes os requisitos de admissibilidade, o pleito pode ser conhecido como solicitação. Conforme explicitado pelo solicitante, resta devidamente justificado o atraso ocorrido por fatos que interferiram no escalonamento das atividades do Controle Interno, que impediram o envio da prestação de contas no tempo devido.

6. Ressalve-se, entretanto, que o deferimento do pleito não implica a aquiescência ao argumento referente ao prazo de entrega dos relatórios de gestão, visto que a sistemática de apresentação de contas ao TCU contempla, no tocante ao exercício financeiro de 2009, um intervalo de 120 dias entre a entrega dos referidos relatórios, pelas unidades jurisdicionadas, e das peças complementares necessárias à constituição dos processos de contas no TCU, dentre as quais os documentos da lavra dos órgãos de controle interno.

7. Considerando, ainda, as regras de agregação dos processos de contas, com efeito nas unidades jurisdicionadas sobre as quais recai a presente solicitação, manifesto-me por que seja adotada a proposta de deliberação que ora submeto à apreciação deste colendo Plenário.

T.C.U., Sala das Sessões, em 4 de agosto de 2010.

MARCOS BEMQUERER COSTA
Relator

ACÓRDÃO Nº 1923/2010 – TCU – Plenário

1. Processo n. TC 019.092/2010-5
2. Grupo I – Classe VII – Assunto: Solicitação.
3. Interessado: Ministro de Estado do Controle e da Transparência.
4. Órgão: Agência Nacional de Vigilância Sanitária, Fundação Nacional de Saúde e Fundo Nacional de Saúde − MS; Secretaria Nacional de Habitação, Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental e Secretaria Executiva do Ministério das Cidades − MICI; Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – MEC.
5. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado do Amazonas.
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Solicitação encaminhada pelo Ministro de Estado do Controle e da Transparência em 1º/07/2010, no sentido de que esta Corte de Contas conceda dilação de prazo para entrega do processo de contas anuais da Agência Nacional de Vigilância Sanitária, Fundação Nacional de Saúde e Fundo Nacional de Saúde, vinculados ao Ministério da Saúde, à Secretaria Nacional de Habitação, Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental e Secretaria Executiva do Ministério das Cidades e do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, vinculado ao Ministério da Educação.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. conhecer da presente solicitação, por encontrar amparo no art. 7º, inciso II, da Instrução Normativa TCU n. 57, de 27/08/2008;

9.2. conceder à Controladoria-Geral da União os seguintes prazos para entrega ao TCU das contas referentes ao exercício de 2009:

9.2.1. data limite de 31/10/2010 para entrega das peças referentes à Secretaria-Executiva, à Secretaria Nacional de Habitação e suas unidades agregadas Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHINS) e Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) e Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, todas vinculadas ao Ministério das Cidades;

9.2.2. data limite de 30/09/2010 para a entrega das peças referentes à Fundação Nacional de Saúde, Agência Nacional de Vigilância Sanitária e Diretoria-Executiva do Fundo Nacional de Saúde e sua unidade agregada Fundo Nacional de Saúde, vinculadas ao Ministério da Saúde;

9.2.3. data limite de 30/09/2010 para a entrega das peças referentes ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, vinculado ao Ministério da Educação;

9.3. o envio deste Acórdão, acompanhado do Relatório e da Proposta de Deliberação que o funamentam, à Controladoria-Geral da União – CGU, à 4ª Secex e à 6ª Secex;

9.4. a restituição dos autos à Secretaria-Adjunta de Planejamento e Procedimentos – Adplan para arquivamento.

10. Ata n° 28/2010 – Plenário.

11. Data da Sessão: 4/8/2010 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1923-28/10-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Valmir Campelo (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.

13.2. Auditores presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa (Relator) e André Luís de Carvalho.

(Assinado Eletronicamente)
VALMIR CAMPELO
na Presidência

(Assinado Eletronicamente)
MARCOS BEMQUERER COSTA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC-000.278/2010-6 [Apenso: TC 026.172/2008-5]
Natureza: Relatório de Auditoria.

Entidades: Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, Caixa Econômica Federal – Caixa e Município de Manaus/AM.

Interessado: Congresso Nacional.

SUMÁRIO: AUDITORIA DECORRENTE DO ACÓRDÃO N. 2.490/2009 – PLENÁRIO. FISCALIZAÇÃO DE ORIENTAÇÃO CENTRALIZADA – FOC/HABITAÇÃO E SANEAMENTO. DEFICIÊNCIA DE PROJETO BÁSICO. INSUFICIÊNCIA DE RECURSOS PREVISTOS NO CONTRATO DE REPASSE PARA COBRIR AS DESPESAS COM INFRAESTRUTURA DAS OBRAS LICITADAS. FALTA DE COMPROVAÇÃO DA TITULARIDADE DOS TERRENOS DESTINADOS ÀS OBRAS PACTUADAS. INOBSERVÂNCIA A VÁRIOS DISPOSITIVOS DA LEI DE LICITAÇÕES. FIXAÇÃO DE PRAZO PARA ADOÇÃO DE MEDIDAS CORRETIVAS PELO MUNICÍPIO CONVENENTE. REALIZAÇÃO DE AUDIÊNCIAS, OITIVA E DETERMINAÇÕES.

A elaboração do projeto básico deficiente, que não contempla todos os elementos necessários e suficientes, com o nível de precisão adequado, para bem caracterizar a obra em sua totalidade, e a insuficiência de recursos previstos no ajuste para suportar as despesas de infraestrutra do empreendimento ensejam a fixação de prazo para que o convenente adote as medidas corretivas pertinentes, a fim de assegurar a execução completa das obras pactuadas e a sua respectiva funcionalidade.

RELATÓRIO

Trata-se da Auditoria de Conformidade efetivada no período de 25/01 a 26/02/2010 por equipe da 3ª Secretaria de Fiscalização de Obras – 3ª Secob, em cumprimento ao Acórdão n. 2.490/2009 – Plenário (Fiscalização de Orientação Centralizada – FOC, Registro Fiscalis n. 37/2010), com o objetivo de avaliar a execução das obras de construção de unidades habitacionais na cidade de Manaus/AM, vinculadas ao Contrato de Repasse CR n. 192.785-24/2006 (número no Siafi: 563.031), as quais estão previstas no Programa de Aceleração do Crescimento – PAC.

2. A aludida avença foi celebrada, entre a União, por intermédio do Ministério das Cidades, representada pela Caixa Econômica Federal – Caixa, e o Município de Manaus/AM, objetivando a execução de ações relativas à urbanização, regularização e integração de assentamentos precários (fls. 117/123, Anexo 1, v. 1,). O ajuste, firmado em 1º/06/2006 e com vigência até 1º/06/2010, contemplava o total de R$ 8.701.875,00, composto de R$ 8.287.500,00 de recursos federais e de R$ 414.375,00 a título de contrapartida municipal.

3. A importância socioeconômica do empreendimento consiste em beneficiar famílias de baixa renda que residem em áreas alagáveis às margens de igarapés que cortam a região norte da cidade de Manaus/AM, promovendo-se a regularização fundiária, urbanização e desenvolvimento comunitário.

4. O empreendimento envolve a construção de 512 casas populares. Essas casas serão construídas em dois conjuntos habitacionais, sendo 373 unidades no Parque Residencial Buritis II e 139 no Parque Residencial Buritis I, localizados respectivamente na gleba denominada Piqui do Rio Branco no Picadão do Rio Branco s/n. e na Estrada Torquato Tapajós, km 16, ramal da antiga Petrobras, Bairro Santa Etelvina. Neste último Residencial mencionado está prevista a construção do total de 742 habitações, sendo que as demais 603 casas são objeto de outro ajuste, o CR n. 192.786-38/2006.

5. Os dois Contratos de Repasse têm previsão de recursos para a edificação das casas e para as obras de infraestrutura necessárias à implantação do loteamento Parque dos Buritis I, contemplando limpeza, terraplenagem, drenagem e pavimentação. Além disso, estão previstas ações relativas a trabalho social. Os demais serviços de infraestrutura, como rede de água, esgoto e iluminação, não integram o escopo dos Contratos de Repasse, sendo implantados com recursos da Prefeitura Municipal

de Manaus, conforme informações fornecidas por técnicos da referida Prefeitura e verificações em visita ao local.

6. Há, ainda, outro acordo, o CR n. 198.133-66/2006, cujo escopo contempla exclusivamente serviços referentes à infraestrutura, em especial os relacionados à pavimentação asfáltica, do Parque Residencial Buritis I.

7. Os trabalhos da fiscalização centralizaram-se em dois contratos principais: os de ns. 011/2007 e o 052/2008.

8. O Contrato n. 011/2007, no total de R$ 5.640.616,33, foi firmado em 03/05/2007, entre o Município de Manaus/AM e a Construtora Soma Ltda., tendo por objeto a obra de urbanização e loteamento, localizada na estrada Torquato Tapajós – km 16, ramal da antiga Petrobras, Bairro Santa Etelevina em Manaus/AM. Por sua vez, o Contrato n. 052/2008, no valor de R$ 7.698.753,79, assinado entre o Município de Manaus/AM e a empresa R. D. Engenharia e Comércio Ltda., visava à construção de 512 casas populares de 36,04 m² cada uma, na gleba denominada de Piqui localizada no Picadão do Rio Branco, em Manaus.

9. O ajuste para construção das 512 casas, Contrato n. 052/2008, estava na fase inicial de execução, tendo a Ordem de Serviços n. 00358/2009, para início das obras, sido emitida em 27/11/2009, e estas ainda não haviam sido iniciadas quando da visita da equipe de auditoria ao local. Já o acordo das obras de infraestrutura, Contrato n. 011/2007, encontra-se com 81% executado até a 14ª medição, de 12/11/2009. O último desbloqueio de recursos da Caixa referente ao CR 192.785-24/2006 foi realizado em 11/09/2009, no valor de R$ 74.131,86, totalizando 78,26% medidos da meta de infraestrutura do mencionado Contrato de Repasse.

10. Trago, a seguir, os principais registros do Relatório elaborado pela 3ª Secob, atinentes a cada achado de auditoria, reproduzindo, em parte e com os ajustes de forma pertinentes, o texto elaborado pela equipe de fiscalização, o esclarecimento dos responsáveis, as medidas corretivas e o encaminhamento sugerido para cada item (fls. 65/120):

"**3 - ACHADOS DE AUDITORIA**

3.1. Projeto básico deficiente ou desatualizado

3.1.1. Classificação – grave com recomendação de paralisação.

Justificação: A falta de projeto básico adequado referente às obras do loteamento localizado no Picadão do Rio Branco, s/n, Santa Etelvina [Parque dos Buritis II], representa descumprimento à Lei de Licitações, no tocante às exigências do projeto básico, o que configura irregularidade grave e coloca em risco o cumprimento integral do objeto do Contrato n. 052/2008, enquadrando-se pois no art. 94, § 1º, inciso IV, da LDO/2010. Entretanto, a situação não se repete no loteamento Parque dos Buritis I (...), entende-se que os serviços naquela área devem continuar.

3.1.2 - Situação encontrada:

O projeto básico urbanístico utilizado como base para os Contratos de Repasse firmados entre a Caixa e a Prefeitura Municipal de Manaus – CR n. 192.785-24/2006 e CR n. 192.786-24/2006, assinados em 1º/06/2006, e, posteriormente, para as licitações das obras refere-se ao loteamento Parque Residencial dos Buritis I, localizado na Estrada Torquato Tapajós km 16, ramal da antiga Petrobras, Bairro Santa Etelvina, e previa a construção de uma ponte, da infraestrutura urbana e de 941 casas térreas (338 no CR n. 192.785-24/2006 e 603 no CR n. 192.786-38/2006) com vedação em bloco de solo-cimento. O CR n. 192.785-24/2006, objeto desta auditoria, previa a construção de 512 casas, sendo que 174 casas foram licitadas sem projeto urbanístico. As casas seriam construídas em diversos locais da região sem especificação do número de unidades por região: Loteamento São José Operário, Jorge Teixeira e Manaus 2000.

O processo de licitação para a construção de 512 casas térreas em concreto celular, objeto do edital de Concorrência n. 004/2008 – CLSS/SEMOSBH/SEMULSP de 14/02/2008, previu a construção de 139 casas no Parque Residencial dos Buritis I, à Estrada Torquato Tapajós km 16, ramal da antiga Petrobras, Bairro Santa Etelvina e 373 casas no terreno denominado Picadão do Rio Branco, s/n – Santa Etelvina, no futuro conjunto Parque Residencial dos Buritis II.

Não foi localizada no processo administrativo da Licitação n. 004/2008 documentação que comprove que tenha havido, à época da licitação, projeto básico urbanístico devidamente aprovado para implantação das unidades a serem construídas no terreno denominado Picadão do Rio Branco, bem como a respectiva licença prévia fornecida pelo órgão ambiental e os estudos que comprovem a viabilidade técnica, econômica e ambiental do loteamento.

O terreno do Picadão do Rio Branco s/n, Santa Etelvina, encontrava-se, em 29 de janeiro de 2010, conforme visita ao local e registro fotográfico, com cobertura vegetal natural, sem indício de que tenha havido alguma intervenção no local.

O valor previsto no Plano de Trabalho do CR n. 192.785-24/2006 para a implantação da infraestrutura – R$ 977.521,21 – mostra-se insuficiente para a conclusão dos trabalhos necessários à implantação das 512 casas planejadas. Não há indicação de que os recursos necessários à implantação das 373 casas no terreno do Picadão do Rio Branco estejam assegurados.

Ao licitar apenas a construção das casas sem incluir no mesmo contrato os serviços de infraestrutura, a Prefeitura promoveu, corretamente, o parcelamento do objeto. Contudo, o objeto só alcançará funcionalidade com a conclusão de todas as suas etapas: a infraestrutura e as casas. O projeto básico deve tratar a obra como um todo. Nele devem ser abordadas as questões técnicas, financeiras, os custos, prazos, reflexos ambientais, ou seja, a viabilidade e a conveniência da sua execução. A ausência do projeto urbanístico inviabiliza a elaboração do orçamento, visto que não estão disponíveis as informações necessárias para avaliar os serviços necessários, tais como limpeza de terreno, instalações de canteiro, despesas com transportes, plano de ataque da obra e logística de suprimentos.

Dessa forma, tem-se que o projeto básico existente não fornece a visão global da obra, não identifica todos os seus elementos constitutivos, não contempla as exigências ambientais, não fornece elementos para completa orçamentação das obras, estando em desacordo com os requisitos estabelecidos na Lei n. 8.666/1993, art. 6º, IX; art. 7º, art. 12, VII.

3.1.3 - Objetos nos quais o achado foi constatado: Contrato n. 052/2008, Contrato de Repasse n. 563.031.

(...)

3.1.8 - Conclusão da equipe:

A Prefeitura Municipal de Manaus não apresentou elementos que comprovem que na Concorrência n. 004/2008 – CLSS/SEMOSBH/SEMULSP tenha havido projeto básico urbanístico devidamente aprovado para implantação das unidades a serem construídas no terreno denominado Picadão do Rio Branco, bem como estudos que comprovem a viabilidade técnica, econômica e ambiental do loteamento. O projeto básico presente no processo administrativo da Licitação não contém projeto urbanístico devidamente aprovado para implantação das unidades habitacionais a serem construídas no terreno denominado Picadão do Rio Branco.

Ademais, a Caixa não demonstrou ter observado, ao analisar e aprovar a proposta inicial e as alterações de Plano de Trabalho, na formalização do CR n. 192.785-24/2006, o disposto no item 6.1.1 C do Manual de Instruções para Contratação e Execução dos Programas e Ações do Ministério das Cidades – Exercício de 2007 integrante da Portaria n. 636, de 06 de dezembro de 2007.

A ausência de projeto básico urbanístico devidamente aprovado para implantação das unidades a serem construídas no terreno denominado Picadão do Rio Branco, bem como da respectiva licença prévia fornecida pelo órgão ambiental e dos estudos que comprovassem a viabilidade técnica, econômica e ambiental do loteamento foram decisivos para se chegar à situação atual, na qual o Contrato n. 052/2008 não será concluído dentro do prazo de execução previsto no edital e no contrato, de 210 (duzentos e dez) dias a contar de 27/11/2009, encerrando-se em 24/06/2010.

Assim, como os serviços de terraplenagem correspondentes às unidades previstas para o loteamento Parque dos Buritis I encontram-se concluídos, é recomendável que a execução das obras restrinja-se à conclusão dos serviços de infraestrutura e à construção das 139 casas do Parque dos Buritis I.

Com relação à meta de construção de 373 unidades habitacionais no Picadão do Rio Branco, s/n – Santa Etelvina, loteamento Parque dos Buritis II, o início de sua execução deve estar condicionado ao atendimento dos seguintes itens: (1) comprovação da viabilidade técnica, financeira e ambiental da obra, (2) conclusão do projeto executivo, de forma a possibilitar a elaboração de um orçamento fidedigno à realidade da obra, e (3) comprovação e formalização dos recursos necessários à execução da obra na sua totalidade."

Encaminhamento sugerido pela equipe de auditoria:

a) realização de audiência dos responsáveis, cada um no âmbito de suas respectivas atuações, a saber dos Srs. Hamilton Cesar Pacheco Bandeira, gerente da Gerência de Filial de Apoio ao Desenvolvimento Urbano da Caixa Econômica Federal – GIDUR/Caixa/AM; Isaias Vieralves Neto, engenheiro da Prefeitura Municipal de Manaus; Paulo Ricardo Rocha Farias, Secretário da Secretaria Municipal de Obras, Serviços Básicos e Habitação da Prefeitura de Manaus – SEMOSBH;

b) determinar à Prefeitura Municipal de Manaus/AM que adote as medidas corretivas relativas à meta de construção das 373 unidades habitacionais previstas para o loteamento do Parque Residencial dos Buritis II, localizado na gleba denominada Piqui do Rio Branco, no Picadão do Rio Branco, s/n , Santa Etelvina, em Manaus/AM, no sentido de:

b1) apresentar projeto, devidamente aprovado por autoridade competente, que contemple a implantação, a infraestrutura, o orçamento atualizado da obra e todos os serviços necessários para garantir a plena funcionalidade do empreendimento, elaborado com base nos estudos de viabilidade técnica, econômica e ambiental, nos termos do art. 6º, IX, da Lei n. 8.666/1993;

b2) após atendida a medida saneadora acima, informar as providências a serem adotadas em relação ao Contrato n. 052/2008, considerando a possibilidade de alterações de quantitativos de serviços e de soluções de engenharia que venham a descaracterizar o objeto inicialmente licitado;

b3) encaminhar ao Tribunal de Contas da União, no prazo de 15 dias, relatório a respeito do andamento das determinações constantes nos itens acima.

"**3.2 – O valor do convênio não cobre as despesas relativas à obra licitada ou é superior às despesas efetivas relacionadas à obra licitada.**

3.**2.1. Tipificação do achado**

Classificação – grave com recomendação de paralisação.

Justificativa do enquadramento: não estão assegurados os recursos para as obras de infraestrutura necessárias para a implantação das 373 unidades habitacionais a serem construídas no loteamento do Parque Residencial dos Buritis II, localizado na gleba Piqui do Rio Branco no Picadão do Rio Branco s/n., Santa Etelvina, o que coloca em risco a execução integral do objeto do Contrato n. 052/2008 e consequentemente acarretará na impossibilidade de conclusão de parte das metas do Contrato de repasse n. 192.785-24/2006, enquadrando-se pois no art. 94, § 1º, inciso IV, da LDO/2010.

Contudo as ações relativas ao loteamento Parque Residencial dos Buritis I (...) encontram-se em estágio avançado de execução e, se paralisadas, resultariam em prejuízo à população (...), além do risco de perda ou deterioração dos serviços já realizados. Dessa forma, não cabe propor a paralisação do Contrato de Repasse como um todo. A parte correspondente às 139 unidades habitacionais do loteamento Parque dos Buritis I deve continuar.

(...)

3.2.2 - Situação encontrada:

Há três contratos de repasse celebrados entre a Caixa Econômica Federal – Caixa e a Prefeitura Municipal de Manaus – PMM, cujos escopos são partes integrantes de um mesmo conjunto ou complexo do Parque Residencial dos Buritis I: o Contrato de Repasse – CR n. 192.785-24/2006 que contempla a construção de 512 unidades habitacionais (139 no Buritis I e 373 no Buritis II), o CR n. 192.786-38/2006 que contempla a construção de 603 unidades habitacionais no Parque Residencial dos Buritis I e o CR 198.133-66/2006, o qual contempla exclusivamente serviços relacionados à infraestrutura, em especial os relacionados à pavimentação asfáltica no Parque Residencial dos Buritis I.

Os CR ns. 192.785-24/2006 e 192.786-38/20 têm previsão de recursos para a edificação das casas e para obras de infraestrutura necessárias à implantação do residencial, contemplando limpeza, terraplenagem e drenagem. Além disso, estão previstas ações relativas a trabalho social. Os demais serviços de infraestrutura, como rede de água, esgoto e iluminação, não integram o escopo dos CR, sendo implantados com recursos da Prefeitura Municipal de Manaus, conforme informações fornecidas por técnicos da Prefeitura e verificadas em visita ao local.

Ocorre que os Planos de Trabalho – PT destes CR não evidenciam que as intervenções previstas integram um conjunto mais amplo de ações. A análise individual do CR n. 192.785-24/2006 não permite a compreensão integral da obra nem remete aos outros CR existentes relacionados ao empreendimento. Assim, a Caixa, na formalização do CR n. 192.785-24/2006, ao analisar e aprovar a proposta inicial e as alterações de Plano de Trabalho não observou o disposto no Manual de Instruções para Contratação e Execução dos Programas e Ações do Ministério das Cidades – Exercício de 2007, parte integrante da Portaria n. 636 do Ministério das Cidades, de 06 de dezembro de 2007, que determina:

‘7.1 Recebida a documentação, a CAIXA procederá à análise técnica, verificando o atendimento das seguintes condições:

7.1.10. Comprovação de que, uma vez concluída, a intervenção proposta terá funcionalidade plena, independentemente de outras ações ou etapas futuras.

7.1.10.1 Nos casos em que os recursos da União pleiteados pelo Proponente, acrescidos do valor da contrapartida obrigatória, corresponderem a uma fração do projeto global, deverá ser exigida a comprovação de que a proposta de intervenção está prevista no Plano Plurianual do Município ou Estado beneficiado. Nesse caso, a análise de projeto e o acompanhamento da obra/serviço pela CAIXA ficarão restritas aos itens ou etapas de execução referentes ao objeto do Contrato de Repasse.

7.1.10.2 Deverão ser informados no Plano de Trabalho as etapas, os produtos correspondentes e seus montantes, além dos agentes financiadores envolvidos.

7.1.10.3 Deverá constar, ainda, em cláusula contratual, a responsabilidade dos Proponentes/Contratados pela conclusão total do empreendimento, a fim de assegurar a sua funcionalidade.’

Não há nos processos administrativos relacionados aos CR que contemplam intervenções no Parque dos Buritis I, em especial no CR n. 192.785-24/2006, objeto deste levantamento de auditoria, as informações relacionadas nos itens 7.1.10, 7.1.10.1, 7.1.10.2 e 7.1.10.3 do referido Manual.

O somatório de recursos previstos para a infraestrutura do residencial nos três CR em comento não atinge o valor total dos serviços contratados. As obras de infraestrutura do Residencial Buritis I, conforme o cronograma físico-financeiro constante da C.I. n. 066/2009/CTO, de 06/05/2009, foram alocadas nos CR da seguinte forma:

Fonte de Recursos	Valor em R$
Contrato de Repasse n. 192.786-38/2006	1.144.010,26
Contrato de Repasse n. 192.785-24/2006	977.521,21
Contrato de Repasse n. 198.133-66/2006	1.980.448,99
Recursos da Prefeitura Municipal de Manaus	2.815.330,83
Total do Contrato de infraestrutura	6.917.311,29

Nesta apropriação dos recursos dos CR ns. 192.785-24/2006 e 192.786-38/2006 para obras de infraestrutura não foi mantida uma relação entre os serviços de infraestrutura e as unidades habitacionais previstas em cada contrato, de tal forma que cada CR contemplasse a construção de certas unidades habitacionais e a infraestrutura necessária à implantação destas. O valor estipulado de R$ 977.521,21[CR n. 192.785-24/2006] não é suficiente para a implantação da infraestrutura necessária à construção das 512 casas previstas no PT do CR n. 192.785-24/2006 e o mesmo ocorre no CR n. 192.786-38/2006. Esse fato é evidenciado pela celebração do CR n. 198.133-66/2006 e pela previsão de recursos próprios da Prefeitura Municipal de Manaus, na medida em que o residencial é composto integralmente pelas 742 unidades previstas nos dois primeiros CR, sendo que o CR 192.785-

24/2006 ainda prevê a construção de 373 unidades em outro terreno, localizado no Picadão do Rio Branco s/n, sem que tenha sido contratada ou orçada sua infraestrutura.

Além do valor alocado a cada CR ser insuficiente, ele é reflexo de uma divisão do total da infraestrutura do residencial realizada pelos seus serviços, e não pelos seus quantitativos. Como exemplo, o CR n. 192.785-24/2006 possui em seu orçamento 250.000,00 m² do serviço limpeza, sendo que esta área corresponde ao total do empreendimento Buritis I, onde serão erguidas 742 casas. Assim, há recursos do CR n. 192.785-24/2006 empregados em serviços de infraestrutura da área contemplada com casas construídas com recursos do CR n. 192.786-38/2006. O mesmo ocorre neste último, no qual estão orçados 11.153,00 metros de meio-fio com fornecimento, o que corresponde ao total empregado no loteamento.

Dessa forma, a análise do empreendimento realizada pela Caixa não atendeu ao item 7.1.10 suprarreferido, uma vez que a intervenção proposta no CR n. 192.785-24/2006 não tem funcionalidade plena garantida, haja vista sua dependência de outras ações ou etapas futuras, que, na forma proposta, dependem de recursos municipais para sua realização que extrapolam as contrapartidas acordadas nos contratos de repasse.

Por fim, como resultado da falta de análise integrada do empreendimento, considerado na sua totalidade, com os Contratos de Repasses que contemplam intervenções que compõem o conjunto habitacional, tem-se que não há recursos assegurados para a conclusão do residencial Buritis II, conforme ilustrado na planilha 1. Embora as metas relacionadas à edificação das unidades habitacionais dos dois loteamentos tenham recursos suficientes para a construção das 1115 unidades previstas, os serviços de infraestrutura não possuem recursos assegurados para sua conclusão. Tem-se, atualmente, um cenário no qual a construção das 512 unidades previstas no CR n. 192.785-24/2006 pode ser inviabilizada devido à inexistência de recursos garantidos para as obras de infraestrutura necessárias à implantação das 373 casas no Buritis II do terreno Picadão do Rio Branco s/n – Santa Etelvina.

Como pode ser visto no quadro seguinte, nenhuma fonte de recurso beneficia a infraestrutura do loteamento Buritis II:

Fontes de Recursos	Casas do Parque Res. Buritis I	Infraestrutura do Parque Res. Buritis I	Casas do Parque Res. Buritis II	Infraestrutura do Parque Res. Buritis II	Trabalho Social	Valor Total – em Reais
CR 192.786-38/2006	9.063.339,74	1.144.010,26	0,00	0,00	30.150,00	10.237.500,00
CR 192.785-24/2006	2.090.091,36	977.521,21	5.608.662,43	0,00	25.600,00	8.701.875,00
CR 198.133-66/2006	0,00	1.980.448,99	0,00	0,00	0,00	1.980.448,99
Recursos da Pref. Mun. Manaus	0,00	2.815.330,83	0,00	0,00	0,00	2.815.330,83
Contrato de infraestrutura	0,00	6.917.311,29	0,00	0,00	0,00	6.917.311,29
Contrato de 512 casas	2.090.091,36	0,00	5.608.662,43	0,00	0,00	7.698.753,79
Contrato de 603 casas	9.042.256,35	0,00	0,00	0,00	0,00	9.042.256,35

3.2.3 - Objetos nos quais o achado foi constatado: Contrato n. 052/2008, Contrato n. 011/2007, e Contrato de Repasse n. 563.031.

(...)

3.2.8 - Conclusão da equipe:

As manifestações apresentadas pela Prefeitura Municipal de Manaus e pela Caixa Econômica Federal indicam que há disponibilidade de recursos municipais para complementar os valores dos contratos de repasse celebrados e permitir a conclusão das obras do Parque Residencial Buritis I.

Contudo, a situação encontrada diverge dos normativos que regem a celebração dos contratos de repasse, conforme exposto anteriormente, na medida em que os recursos adicionais necessários para as obras dos loteamentos Parque Residencial Buritis I e II não estão assegurados para aplicação nestes empreendimentos, uma vez que não constam dos Planos de Trabalho aprovados nos contratos de repasse. Ainda, a Prefeitura Municipal de Manaus não se manifestou com relação à existência de recursos para aplicação no loteamento Parque Residencial Buritis II. A formalização do montante e da origem dos recursos nos contratos de repasse é requisito para sua celebração e tem a finalidade de oferecer a garantia ao ente federal de que a municipalidade terá condições financeiras de realizar sua parte do acordo, prevendo o montante necessário e as medidas corretivas passíveis de serem adotadas pelo ente federal no caso de descumprimento dos termos acordados.

No presente caso, há a necessidade de serem alocados recursos próprios do município, além da contrapartida consignada nos contratos de repasse, para possibilitar que os contratos atinjam seus objetivos. Assim, como não há a formalização de que a Prefeitura tem condições ou pretensão de aportar recursos adicionais nas obras, pode haver o emprego de recursos federais em uma obra que restará inacabada, configurando o prejuízo ao erário. Por fim, a Caixa não teria a possibilidade de adotar as medidas corretivas à sua disposição, pois os valores eventualmente não disponibilizados pelo município não estão formalizados em termo de contrato.

Ante o exposto, confirma-se que não se deve dar andamento à meta de construção das 373 unidades habitacionais previstas para o Residencial Buritis II, localizado no Picadão do Rio Branco s/n, até que estejam assegurados e devidamente formalizados no Contrato de Repasse os recursos necessários à execução completa dos empreendimentos, incluindo as obras de infraestrutura."

Encaminhamento sugerido pela equipe de auditoria:

a) realização de audiência dos responsáveis, cada um no âmbito de suas respectivas atuações, a saber dos Srs. Hamilton Cesar Pacheco Bandeira, Gerente da GIDUR – Caixa/AM; Evandro Narciso de Lima, Superintendente Regional da Caixa/AM;

b) determinar à Prefeitura Municipal de Manaus/AM que adote as medidas corretivas relativas à meta de construção das 373 unidades habitacionais previstas para o loteamento do Parque Residencial dos Buritis II, localizado na gleba denominada Piqui do Rio Branco, no Picadão do Rio Branco, s/n, Santa Etelvina, em Manaus/AM, no sentido de:

b1) assegurar e formalizar no Contrato de Repasse o montante e a origem dos recursos necessários à execução das obras em sua totalidade, incluindo a obras de infraestrutura;

b2) encaminhar ao Tribunal de Contas da União, no prazo de 15 dias, relatório a respeito do andamento da determinação constante no item acima.

"**3.3 - Inexistência ou inadequação de estudo de viabilidade técnica, econômica e ambiental da obra.**

(...)

3.3.2 - Situação encontrada:

O projeto básico urbanístico utilizado como base para o Contrato de Repasse firmado entre a Caixa e a Prefeitura de Manaus – CR n. 192.785-24/2006, assinado em 1º/06/2006 e, posteriormente, para as licitações das obras referentes ao Residencial Buritis I, é datado de maio/2006. O projeto contemplava a construção de 512 casas térreas em alvenaria de bloco de solo-cimento, sendo que 338 casas e uma ponte seriam construídas no loteamento do terreno localizado na Estrada Torquato Tapajós km 16, Ramal da antiga Petrobrás, Bairro Santa Etelvina, Manaus/AM, de 250 mil m². As demais 174 casas seriam construídas em diversos locais da região, sem especificação do número de unidades por local, sendo citados o Loteamento São José Operário, Jorge Teixeira e Manaus 2000. O lote de 250 mil m² encontrava-se desprovido de qualquer infraestrutura urbana e, à época, já estava degradado pela ação do homem conforme relatório fotográfico anexo ao Plano de Trabalho anexado em 2006 no Contrato de Repasse n. 192.785-24/2006. A área abrigaria, também, 603 casas de mesmo padrão, objeto de outro contrato de repasse, e que juntas constituiriam o loteamento denominado Parque Residencial dos Buritis I. Os serviços de infraestrutura de rede de abastecimento de água,

energia elétrica e de esgoto sanitário não integraram o escopo dos CR, sendo implantados com recursos da Prefeitura Municipal de Manaus.

Os processos licitatórios para as obras que compunham o projeto original, mediante o Edital de Licitação n. 001/2007-CLS/SEMOSBH/PM, cujo objeto era obra de urbanização de loteamento localizada na Estrada Torquato Tapajós km 16, ramal da antiga Petrobrás, Bairro Santa Etelvina e o Edital de Licitação n. 004/2007-CLS/SEMOSBH/PM para a contratação da obra de execução de casas na Estrada Torquato Tapajós km 16, ramal da antiga Petrobrás, Bairro Santa Etelvina foram posterior à solicitação e à obtenção da Licença Prévia, Licença Municipal de Conformidade n. 008/06 – LUAI, fornecida pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento e Meio Ambiente de Manaus em 15/05/2006. Também, a celebração dos contratos foi posterior à obtenção da Licença Municipal de Instalação n. 008/07 – LUAI fornecida pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento e Meio Ambiente de Manaus em 1º/03/2007.

Não foram encontradas, nos processos administrativos relacionados aos CR que contemplam intervenções no Residencial Buritis I, em especial no CR n. 192.785-24/2006, manifestações das concessionárias de energia, abastecimento de água e saneamento, acerca da viabilidade de atendimento da demanda gerada pelo empreendimento, bem como o compromisso de operar e manter os sistemas no caso de serem implantados e posteriormente doados pela Prefeitura Municipal de Manaus. Não foram encontrados, também, estudos de alternativas de técnicas construtivas, tipologias, conforto ambiental, traçado urbanístico, estudos do solo, bem como relação custo/benefício de cada alternativa considerada.

Conforme o Ofício n. 0703/2008/GS/SUBSEHAB/SEMOSBH, após a contratação das empresas construtoras, por exigência do órgão ambiental municipal, o número de casas previsto para o Parque dos Buritis I teve que ser reduzido. Também, a ponte foi retirada do projeto, visto que o acesso seria possível por meio do loteamento vizinho denominado João Paulo II. Conforme o documento n. 011/2007 – SEMOSBH/PM – Histórico do Loteamento Parque dos Buritis I, pertencente ao processo administrativo da licitação, as exigências feitas pela Secretaria Municipal de Meio Ambiente – SEMMA resultaram em mudanças significativas no projeto, ocasionando posteriormente a rescisão de contratos de obras, a execução de novos processos licitatórios e alterações nos contratos de repasse.

Ainda, após a conclusão do processo de licitação das casas, as empresas vencedoras, argumentando a inviabilidade da fabricação de tijolos de solo-cimento por falta de material disponível na região, solicitaram a mudança da especificação das paredes de vedação para concreto celular espumoso. A solicitação foi considerada tecnicamente viável pela equipe técnica da Prefeitura, conforme análise realizada pelo engenheiro Timóteo Rocha Bentes Júnior, em 23 de maio de 2007, aprovada pelo Coordenador Técnico Operacional da SEMOSBH, Renato T. M. Mota, em 24 de maio de 2007. Diante disso, a Caixa, mediante análise jurídica – CI JURIR/MN 0110/07-10, de 27 de julho de 2007, por entender que a alteração do objeto do contrato após a realização da licitação não possui respaldo legal, determinou a obrigatoriedade da execução de nova licitação como condição para acatar a alteração do sistema construtivo das casas.

Evidencia-se a inadequação do projeto básico na medida em que a metodologia construtiva adotada mostrou-se, após a contratação das obras, inviável, e não ficou assegurado o devido tratamento do impacto ambiental da obra. Essa situação seria evitada caso tivessem sido desenvolvidos estudos adequados de viabilidade. Assim, não foram observados os requisitos estabelecidos na Lei n. 8.666/1993, art. 6º, IX; art. 7º, art.12, VII.

Em 14/02/2008, foi deflagrado novo processo de licitação para a construção de 512 casas térreas em concreto celular – Edital de Concorrência n. 004/2008 – CLSS/SEMOSBH/SEMULSP. O Edital previa a construção de 139 casas no Parque dos Buritis I na Estrada Torquato Tapajós km 16, Ramal da antiga Petrobrás, Bairro Santa Etelvina e 373 casas no loteamento denominado Buritis II no terreno sito ao Picadão do Rio Branco, s/n – Santa Etelvina.

O Contrato n. 052/2008 entre a Prefeitura Municipal de Manaus e a empresa vencedora da licitação foi celebrado em 28 de maio de 2008 e a ordem de serviços que autoriza a empresa a dar

início às obras (Ordem de Execução de Serviços n. 00358/2009 – SEMINF/PM) somente foi emitida em 27 de novembro de 2009. Desde a primeira contratação para execução das 512 casas, em 14 de maio de 2007, até a efetiva autorização para início dos serviços, em 27 de novembro de 2009, tem-se um período superior a 18 meses. Tal atraso é decorrente de alterações ocorridas em face da falta dos devidos estudos de viabilidade da obra.

Não foi localizado no processo do Edital de Licitação n. 004/2008-CLS/SEMOSBH/PM projeto básico de implantação das unidades a serem construídas no loteamento Buritis II do terreno denominado Picadão do Rio Branco, bem como a respectiva licença prévia fornecida pelo órgão ambiental e estudos que comprovem a viabilidade econômica e ambiental do loteamento.

Em visita ao local da obra, em 29 de janeiro de 2010, o terreno do Picadão do Rio Branco, s/n – Santa Etelvina, encontrava-se, conforme registro fotográfico, com cobertura vegetal natural, sem indício de que tenha havido alguma intervenção no local.

Observa-se, assim, que por duas vezes, a Secretaria Municipal de Obras, Serviços Básicos e Habitação da Prefeitura Municipal de Manaus – SEMOSBH deixou de elaborar estudos de viabilidade técnica, econômica e ambiental do empreendimento, conforme determina o inciso IX do art. 6º da Lei n. 8.666/1993.

Em função disso, não há perspectiva de conclusão do Contrato n. 052/2008, especialmente no que se refere à parte a ser implantada no loteamento Buritis II, dentro do prazo de execução previsto no Edital e no Contrato, de 210 (duzentos e dez) dias a contar de 27/11/2009, encerrando-se em 24/06/2010.

Também, a Caixa, na formalização do CR n. 192.785-24/2006, ao analisar e aprovar a proposta inicial e as alterações de Plano de Trabalho, não observou o disposto no item 7.1 do Manual de Instruções para Contratação e Execução dos Programas e Ações do Ministério das Cidades – Exercício de 2007 integrante da Portaria n. 636, de 06 de dezembro de 2007, especialmente: ‘7.1.7 Comprovação da viabilidade técnica, jurídica e financeira do projeto’ e ‘7.1.10 Comprovação de que, uma vez concluída, a intervenção proposta terá funcionalidade plena, independentemente de outras ações ou etapas futuras.’

(...)

3.3.3 - Objetos nos quais o achado foi constatado: Contrato n. 052/2008 e Contrato de Repasse n. 563.031.

(...)

3.3.7 - Conclusão da equipe:

Os estudos de viabilidade objetivam eleger o empreendimento que melhor atenda ao programa de necessidades sob os aspectos técnico, ambiental e socioeconômico. No aspecto técnico, devem ser avaliadas as alternativas para a implantação do projeto. A análise socioeconômica, por sua vez, inclui o exame das melhorias e possíveis malefícios advindos da implantação da obra. Já a avaliação ambiental envolve o exame do impacto ambiental do empreendimento, de forma a promover a melhor adequação da obra com o meio ambiente.

Anexo aos ofícios, tanto a Prefeitura quanto a Caixa encaminharam cópia de resposta das concessionárias de energia e água, com data do ano de 2006, atestando a viabilidade do empreendimento para o loteamento Parque dos Buritis I. No entanto, não foram apresentados documentos similares para o terreno do Picadão do Rio Branco, s/n – Santa Etelvina e, ainda, não foram apresentados quaisquer outros estudos técnicos ou econômicos e a comprovação do atendimento às restrições/condicionantes de validade das licenças ambientais dos dois loteamentos.

A Caixa alega que a análise realizada à época da contratação foi com base nos normativos vigentes e a documentação técnica apresentada atendia as condições para a conclusão da análise de viabilidade da proposta. Ocorre que não foram localizados, à época, documentos sobre a implantação das 174 casas que seriam construídas em outras localidades conforme previsto no Edital de Licitação n. 004/2007-CLS/SEMOSBH/PM de 22 de janeiro de 2007.

Quando da análise das alterações do Plano de Trabalho do CR n. 192.785-24/2006, já estava em vigor o Manual de Instruções para Contratação e Execução dos Programas e Ações do Ministério das Cidades – Exercício de 2007 integrante da Portaria n. 636, de 06 de dezembro de 2007. No entanto, a Caixa não demonstrou ter observado o disposto no item 7.1 do Manual ao analisar e aprovar as alterações corridas no Plano de Trabalho, especialmente, a indicação da construção de 373 casas no terreno Picadão do Rio Branco, s/n – Santa Etelvina.

(...)

Com relação à manifestação da Prefeitura, ela reconhece que não realizou estudo de viabilidade do empreendimento.

Primeiro, porque decorridos mais de três anos da assinatura do Contrato de Repasse para a construção das 512 casas, a Prefeitura Municipal de Manaus não viabilizou a implantação das 373 casas no Buritis II – Picadão do Rio Branco, s/n – Santa Etelvina. Considerando que, para o Buritis II, as obras de infraestrutura não foram contratadas, e que ainda não foram realizados os projetos que permitirão licitar as obras no local, não se vislumbra como provável a hipótese de conclusão das obras dentro do prazo contratual previsto, uma vez que o contrato para a construção das 512 casas se encerra em 24/06/2010.

Segundo que, em visita ao local da obra, foi constatado que as 139 casas do Parque do Buritis I, referentes ao CR n. 192.785-24/2006, não haviam sido iniciadas, embora estivessem concluídos os serviços de terraplenagem.

Terceiro, a falta de terreno disponível no município para implantação de loteamento com unidades individuais do porte proposto é razão suficiente para que sejam estudados projetos alternativos nos moldes de outros loteamentos implantados na região. Sendo Manaus uma cidade traçada por cursos d'água, não é admissível desconsiderar qualquer igarapé no trato com o meio ambiente. O pequeno curso d'água a que se refere a Prefeitura no ofício é braço do igarapé Bolívia, que atualmente é objeto de ações do governo local no intuito de sua reabilitação ambiental.

Com base na exposto, a Prefeitura Municipal de Manaus não comprovou ter realizado os estudos de viabilidade técnica, econômica e ambiental do empreendimento, conforme determina o inciso IX do art. 6º da Lei n. 8.666/1993, especialmente, quanto às intervenções no terreno do Picadão do Rio Branco, s/n – Santa Etelvina.

A ausência de estudos de viabilidade técnica, econômica e ambiental do empreendimento, especialmente quanto às intervenções no terreno do Picadão do Rio Branco, s/n – Santa Etelvina, foi decisiva para se chegar à situação atual de provável impossibilidade de conclusão do Contrato n. 052/2008 dentro do prazo previsto no edital e no contrato, de 210 dias a contar de 27/11/2009, encerrando-se em 24/06/2010."

Encaminhamento sugerido pela equipe de auditoria:

a) realização de audiência dos responsáveis, cada um no âmbito de suas respectivas atuações, a saber dos Srs. Maria Izanete Liberato Guimarães, Subsecretária de Habitação; Paulo Ricardo Rocha Farias, Secretário Municipal de Obras, Serviços Básicos e Habitação; e Hamilton Cesar Pacheco Bandeira, Gerente da GIDUR – Caixa/AM.

"**3.4 - Obras realizadas em terrenos não desapropriados (caracterização de esbulho pela Administração Pública).**

(...)

3.4.2 - Situação encontrada:

O Contrato de Repasse n. 192.785-24/2006 contempla a construção de 512 casas populares, cuja implantação foi prevista em dois terrenos, da seguinte forma:

a) 139 unidades no terreno localizado na Estrada Torquato Tapajós, Km 16, ramal conhecido como varadouro da antiga Petrobrás, em Manaus/AM, no loteamento Parque dos Buritis I;

b) 373 unidades na gleba denominada Piqui do Rio Branco localizado no Picadão do Rio Branco, s/n., Santa Etelvina, em Manaus/AM, no loteamento Parque dos Buritis II.

Os serviços de urbanização do conjunto situado no primeiro terreno foram contratados junto à Construtora Soma Ltda., conforme o Contrato n. 11/2007, estando em execução, quando da visita ao local, em 29/01/2010, com 81% concluídos, conforme a planilha da 14ª medição da contratada, de 12/11/2009.

A construção das 512 casas, objeto do Contrato n. 52/2008, firmado com a RD Engenharia e Comércio Ltda., foi autorizada mediante a Ordem de Execução de Serviços n. 00358/2009, emitida em 27/11/2009. Contudo, até o dia da visita em campo da equipe de auditoria a obra não havia iniciado.

Quanto à titularidade do terreno localizado na Estrada Torquato Tapajós, km 16, Parque dos Buritis I, foram obtidos os seguintes documentos:

- Registro de matrícula 47.273, do Cartório de Registro de Imóveis do 1º Ofício de Manaus/AM, datado em 20/01/2005, referente à titularidade do primeiro imóvel, sito na Estrada Torquato Tapajós, cujo proprietário era a empresa Columbia Engenharia Ltda., CNJP n. 43.080.621/0001-35.

- Decreto n. 8.451 da Prefeitura Municipal de Manaus, de 12/05/2006, o qual declarava de utilidade pública o primeiro terreno, para fins de desapropriação.

- Manifestação jurídica da Caixa, de 19/05/2006, sobre a documentação da primeira área de intervenção, na qual conclui que as certidões apresentadas podem ser aceitas.

Quanto à titularidade do terreno localizado na gleba denominada Piqui do Rio Branco localizado no Picadão do Rio Branco, s/n. – Santa Etelvina, Buritis II, foram obtidos os seguintes documentos:

- Decreto n. 9.150 da Prefeitura Municipal de Manaus, de 11/07/2007, que declarou de utilidade pública, para fins de desapropriação, o segundo imóvel citado.

- Decreto n. 0338 da Prefeitura Municipal de Manaus, de 03/11/2009, que revoga o Decreto n. 9.150.

- Decreto n. 0335 da Prefeitura Municipal de Manaus, de 03/11/2009, que declara de utilidade pública, para fins de desapropriação da faixa de terreno localizada na Margem Esquerda do Igarapé do Acará, à altura do quilômetro 20 da Rodovia AM–010, bairro de Santa Etelvina, de presumível propriedade de Maria da Conceição Moreira Alves.

Segundo o inciso XXIV do art. 5º da Constituição Federal de 1988, a lei estabelecerá o procedimento para desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro, ressalvados os casos previstos na própria Constituição. Após a declaração de utilidade pública, segue-se o processo desapropriatório. Da análise da documentação relacionada a esta questão de auditoria, observa-se que os decretos apresentados foram acolhidos pela Caixa, mediante Manifestação Jurídica, de 19/05/2006, sob a justificativa de que o processo de desapropriação é irreversível e, nesses termos, consideram regularizada a área de intervenção. Porém, entende-se que benfeitorias originadas de recursos públicos apenas devem ser realizadas após a incontestável verificação da titularidade do terreno, caso contrário colocar-se-ia em risco o erário.

Apenas o decreto de utilidade pública é documento frágil para comprovar a titularidade. Exemplo dessa fragilidade ocorreu no segundo terreno, referente à construção de 373 casas. Neste caso, a Prefeitura de Manaus revogou o decreto que outrora havia declarado como utilidade pública a área relativa ao objeto do contrato das unidades habitacionais. No mesmo dia, decretou como de utilidade pública, outra área, para a qual se pretende transferir a execução das casas. Quando indagada acerca da titularidade, a SEMOSBH apresentou à equipe de auditoria apenas o Decreto Municipal n. 0335, de 03/11/2009.

Desta forma, propõe-se à Prefeitura Municipal de Manaus que adote os procedimentos necessários à regularização da titularidade dos terrenos.

3.4.3 - Objetos nos quais o achado foi constatado: Contrato n. 052/2008, Contrato n. 011/2007 e Contrato de Repasse n. 563.031.

(...)

3.4.7 - Conclusão da equipe:

Entende-se que o decreto expropriatório não é instrumento adequado para comprovar a titularidade do terreno. Nos termos do art. 10 do Decreto-Lei n. 3.365, de 21 de junho de 1941, a desapropriação deverá efetivar-se mediante acordo ou intentar-se judicialmente, dentro de cinco anos, contados da data da expedição do respectivo decreto e findos os quais este caducará. Portanto, para o início das obras é necessário que o Poder Público obtenha a imissão provisória da posse devidamente registrada no Cartório de Registro de Imóveis competente, após o pagamento da indenização.

O Ministério das Cidades dispõe, na sua Instrução Normativa n. 47, de 8 de outubro de 2008, itens 4.1.1 e 4.2, que a comprovação de ocupação regular de imóvel em área desapropriada por estado, por município, pelo Distrito Federal ou pela União deve ser feita com sentença transitada em julgado no processo de desapropriação. Quando o processo de desapropriação não estiver concluído, é permitida a comprovação do exercício pleno dos poderes inerentes à propriedade do imóvel via Termo de Imissão Provisória de Posse ou alvará do juízo da vara onde o processo estiver tramitando, admitindo-se, ainda, caso esses documentos não hajam sido emitidos, a apresentação, pelo proponente do convênio ou contrato de repasse, de cópia da publicação, na Imprensa Oficial, do decreto de desapropriação e do Registro Geral de Imóveis (RGI) do imóvel, acompanhado do acordo extrajudicial firmado com o expropriado.

Durante o curso do levantamento, não foi disponibilizada a documentação necessária para comprovar a ocupação regular dos imóveis, foram apresentados apenas os decretos expropriatórios.

Considerando que a irregularidade não foi esclarecida, pretendia-se propor IGP [indício de irregularidade grave com recomendação de paralisação] para a obra do Picadão do Rio Branco (Buritis II). Veja-se que, em visita ao local, foi constatado que a área não foi objeto de nenhuma intervenção, estando em estado natural, inclusive com vegetação.

O mesmo não se aplicaria às obras referentes ao loteamento Parque dos Buritis I, pois em face do avançado estágio das obras, com mais de 80% da execução física da infraestrutura concluída, os danos ao erário em decorrência de sua paralisação não recomendam a adoção dessta medida.

No entanto, quanto à proposição de IGP em decorrência de impropriedades relativas à desapropriação, cabe transcrever trecho da instrução realizada pela Secob-1, no âmbito do processo que estabeleceu as diretrizes para as fiscalizações do Fiscobras no ano de 2010 (TC- 027.472/2009-4):

‘107. Com o mesmo raciocínio, indícios de irregularidades em desapropriação podem ser classificados como IG-P desde que atendam ao disposto no artigo 94 da LDO 2010. As situações em que esses achados causam prejuízos ao erário envolvem sobreavaliação do bem expropriado. A União é lesada quando paga algo em valor superior ao que realmente vale. Isso enseja sobrepreço na avaliação da desapropriação e deve sim ser classificado como IG-P desde que atenda a todos os requisitos da última Lei de Diretrizes Orçamentárias.

108. Ausência de desapropriação, desapropriação indireta e questões congêneres, tais como descumprimento de pressupostos formais da legislação afeta ao assunto, não devem ser classificados como IG-Ps. As consequências dessas irregularidades podem interferir na execução do empreendimento e no seu uso futuro, mas paralisá-lo com base nesses indícios pode resultar em maiores prejuízos ao erário. Consoante já explicitado, a solução passa pela responsabilização de gestor que não cumpriu o seu dever, se for o caso acompanhada de alerta à Procuradoria Judicial competente do respectivo ente federativo, União, Estado, Distrito Federal ou Município responsável.’

Com base nas ponderações apresentadas pela unidade técnica, o Ministro-Relator submeteu a seguinte determinação ao Plenário do TCU, aprovada por meio do Acórdão n. 442/2010:

‘9.5. determinar à Segecex que oriente suas unidades técnicas, no âmbito do Fiscobras, a:

9.5.1 preferencialmente classificar achados relacionados à competência fiscalizatória de outros órgãos, tais como os concernentes a aspectos ambientais e a obtenção de alvarás de construção e relativos a desapropriação, como irregularidades que não ensejam o bloqueio de recursos orçamentários, e a efetuar, se for o caso, proposta de audiência do responsável, a fim de viabilizar a responsabilização de quem houver dado causa à irregularidade e de comunicação aos órgãos e

entidades competentes sobre os possíveis desdobramentos dos indícios apontados durante a fiscalização;'

Dessa forma, em conformidade com o item 9.5.1 do Acórdão n. 442/2010 – TCU – Plenário, decidiu-se pela classificação do achado como IG-C [indício de irregularidade grave com recomendação de continuidade], em vez de IG-P."

Encaminhamento sugerido pela equipe de auditoria:

a) realização de audiência dos responsáveis, cada um no âmbito de suas respectivas atuações, a saber Sra. Maria Izanete Liberato Guimarães, Subsecretária de Habitação; Sr. Alírio Vieira Marques, advogado; e Sr. Oswaldo Said Junior, Subsecretário de Obras Públicas do Município de Manaus.

"3.5 - As condicionantes da Licença de Instalação não estão sendo atendidas.

(...)

3.5.2 - Situação encontrada:

O projeto original do empreendimento Parque dos Buritis I, que previa a construção de 941 casas térreas (338 referentes ao CR n. 192.785-24/2006 e 603 referentes ao CR n. 192.786-24/2006) com vedação em bloco de solo-cimento, teve a Licença Prévia – Licença Municipal de Conformidade n. 008/06 – LUAI emitida em 15/05/2006 e a Licença Municipal de Instalação n. 008/07 – LUAI, emitida em 1º/03/2007. Tanto a Licença Prévia quanto a Licença de Implantação apresentaram onze restrições/condições. Essas condicionantes não foram totalmente atendidas. As licenças ambientais que se sucederam não mantiveram as condicionantes não atendidas.

O novo projeto de loteamento elaborado em 2007, com redução do número total de unidades, recebeu as seguintes licenças:

Complexo habitacional em área de 250.000 m² – Parque dos Buritis I – com redução do número de unidades para 742 (139 casas referentes ao CR n. 192.785-24/2006 e 603 referentes ao CR n. 192.786-24/2006):

Licença de Instalação – LI n. 112/2008, emitida em 09/07/2008 pelo Instituto de Proteção Ambiental do Estado do Amazonas – IPAAM, com prazo de validade de 120 dias.

Licença de Instalação – LI n. 112/2008, emitida em 19/02/2009 pelo Instituto de Proteção Ambiental do Estado do Amazonas – IPAAM com prazo de validade de 365 dias.

Complexo habitacional em área de 501.182,67m² – Parque dos Buritis II – localizado no Picadão do Rio Branco (373 casas referentes ao CR n. 192.785-24/2006):

Licença de Instalação – LI n. 116/2008 emitida em 19/02/2009 pelo Instituto de Proteção Ambiental do Estado do Amazonas – IPAAM, com prazo de validade de 365 dias.

Foram localizados os comprovantes de publicidade dos recebimentos de licença prévia e de instalação, na forma do disposto no inciso VIII do art. 10 da Resolução CONAMA n. 237/1997.

Dentre as condicionantes estabelecidas pelas Licenças de Instalação – LI n. 112/2008 e 116/2008, emitidas pelo Instituto de Proteção Ambiental do Estado do Amazonas – IPAAM, observou-se a ausência do cumprimento da restrição/condição n. 08, que determina a apresentação, no prazo de 120 dias, do Plano de Controle Ambiental – PCA, relativo à atividade, de acordo com as diretrizes mínimas de detalhamento técnico especificadas no Termo de Referência assinado pela Prefeitura Municipal de Manaus junto ao IPAAM.

O Termo de Referência apresenta orientações detalhadas para a elaboração do PCA, especialmente no que se refere ao diagnóstico ambiental e identificação dos impactos ambientais nas fases de implantação e operação do empreendimento. Determina, também, a instituição de medidas mitigadoras e compensatórias por meio de programas de monitoramento, destacando os principais programas a serem desenvolvidos. Dentre esses, cabe destacar o gerenciamento de resíduos sólidos urbanos e esgotos sanitários na fase de construção e de operação, a manutenção e recuperação de áreas verdes e de preservação permanente, a recuperação das áreas degradadas e a proteção das nascentes.

Decorridos mais de 400 dias, a Secretaria Municipal de Obras, Serviços Básicos e Habitação da Prefeitura de Manaus não atendeu as condições impostas. Destaca-se que as Licenças de Instalação ns. 112/2008 e 116/2008 foram concedidas em 19 de fevereiro de 2009 com validade de 365 dias e já se

encontram em fase de revalidação e, ainda, que a elaboração do PCA havia sido estabelecida já nas Licenças Prévias.

Durante visita da equipe de auditoria aos locais das obras, em 29 de janeiro de 2010, verificou-se não havia sido iniciada a construção das casas do Contrato n. 052/2008. No entanto, os serviços de terraplenagem necessários para a implantação das 139 casas do Residencial Parque dos Buritis I estavam em fase de finalização, uma vez que se interligam com os serviços previstos no Contrato de Repasse n. 192.786-38/2006, os quais, já se encontram em fase adiantada, tendo 461 casas com estrutura executada, das 603 previstas.

Observou-se que o igarapé que corta o terreno encontra-se desprovido de qualquer proteção, tendo sofrido processo de assoreamento durante os serviços de terraplenagem e que há processos erosivos em suas margens.

Além disso, conforme constatado na visita, o terreno do Picadão do Rio Branco, s/n – Santa Etelvina encontrava-se com cobertura vegetal natural, sem a indicação de que alguma obra já tenha sido executada. O terreno margeia corpos d'água superficiais e encontra-se em área de influência direta de nascentes e de um balneário. Nesse sentido, é imprescindível a elaboração de um Plano de Controle Ambiental antes da elaboração dos projetos executivos.

Cabe ressaltar que a Lei n. 8.666/1993, art. 12, VII, determina que: nos projetos básicos e projetos executivos de obras e serviços serão considerados principalmente os seguintes requisitos: (...) VII – impacto ambiental. Também, a inexistência do PCA indica falha na observância aos preceitos legais, uma vez que está descrito no Termo de Referência que o PCA determinará medidas mitigadoras e ações que poderão implicar modificações de projetos executivos, principalmente os relacionados ao esgotamento sanitário, à drenagem de águas pluviais e à proteção das nascentes e cursos d'água.

Também, assim dispõe o Manual de Instruções para Contratação e Execução dos Programas e Ações do Ministério das Cidades – Exercício de 2007: 'item 11. AUTORIZAÇÃO DE INÍCIO DE OBRA/SERVIÇO, 11.1.2 - Quando a administração local optar por licitar as obras e/ou serviços, a respectiva autorização de início ocorrerá depois de vencidas as etapas do processo licitatório e da comprovação do atendimento às diretrizes de preservação ambiental definidas na legislação pertinente, devidamente avaliadas pela Caixa.'

Desta forma, a autorização de início de obra/serviço dada pela Caixa deve ser precedida da comprovação do atendimento às diretrizes de preservação ambiental, o que não ocorreu no processo analisado.

3.5.3 - Objetos nos quais o achado foi constatado: Contrato n. 052/2008 e Contrato n. 011/2007.

(...)

3.5.7 - Conclusão da equipe:

Em sua manifestação, a Prefeitura Municipal de Manaus sustenta que a obra detém Licença ambiental de instalação, confirma a situação encontrada no terreno Picadão do Rio Branco e argumenta para que a obra no Parque dos Buritis I não sofra interrupção. Todas essas ponderações corroboram a situação encontrada e as justificativas do achado de auditoria em análise. A questão abordada no achado de auditoria é a ausência de Plano de Controle Ambiental exigido nas Licenças de Instalação para os dois terrenos. Cabe ressaltar que não foi proposta a paralisação da obra do loteamento Parque dos Buritis I, mas tão-somente que os projetos executivos do Parque dos Buritis II contemplem as condicionantes ambientais.

As Licenças de Instalação n. 112/2008, referente ao Parque dos Buritis I, e n. 116/2008, referente ao Picadão do Rio Branco, emitidas em 19/02/2009, apresentaram oito restrições/condições de validade. Observou-se o cumprimento de parte das condicionantes. Não foi observado o cumprimento da restrição/condição n. 08 que determina a apresentação, no prazo de 120 dias, do Plano de Controle Ambiental – PCA, relativo à atividade, de acordo com as diretrizes mínimas de detalhamento técnico especificadas no Termo de Referência assinado pela Prefeitura Municipal de Manaus junto ao IPAAM.

No entanto, a Filial da Gerência de Apoio ao Desenvolvimento Urbano – GIDUR da Caixa Econômica Federal de Manaus autorizou o início das obras, em desacordo com o disposto no item 11,

subitem 11.1.2, do Manual de Instruções para Contratação e Execução dos Programas e Ações do Ministério das Cidades – Exercício de 2007.

Ainda, em 27/11/2009, a Secretaria Municipal de Obras, Serviços Básicos e Habitação da Prefeitura de Manaus emitiu a Ordem de Execução de Serviços n. 00358/2009 - SEMINF/PM, autorizando o início das obras de construção das 512 casas, em desacordo com as determinações constantes na Resolução/CONAMA n. 237/1997, art. 8º, inciso II; art. 19, inciso I, e na Lei n. 8.666/1993, art. 6º, IX; art. 12, VII.

Dessa forma, os esclarecimentos feitos pelos responsáveis não apresentam informação que inove a situação encontrada, ficando mantido o achado em questão."

Encaminhamento sugerido pela equipe de auditoria:

a) realização de audiência dos responsáveis, cada um no âmbito de suas respectivas atuações, a saber os Srs. Maria Izanete Liberato Guimarães, Subsecretária de Habitação; Oswaldo Said Júnior, Subsecretário de Obras Públicas; Hamilton Cesar Pacheco Bandeira, Gerente da GIDUR – Caixa/AM.

"3.6 - Restrição à competitividade da licitação decorrente de critérios inadequados de habilitação e julgamento.

(...)

3.6.2 - Situação encontrada:

A equipe de auditoria analisou dois contratos contemplados com recursos federais provenientes do Contrato de Repasse n. 192.785-24. São eles: o Contrato de urbanização, n. 11/2007, originário da Concorrência n. 001/2007, e o Contrato de construção de unidades habitacionais, n. 52/2008, originário da Concorrência n. 004/2008. O contrato de urbanização já está em execução e foram concluídos 81% dos serviços, conforme a planilha da 14ª medição da contratada, Construtora Soma Ltda., de 12/11/2009. Com relação ao Contrato n. 52/2008, foi emitida a ordem de execução de serviços n. 00358/2009, em 27/11/2009, para o início da construção das unidades habitacionais mas, até o dia da visita à obra, 29/01/2010, a construção não havia iniciado.

Na análise do edital de Concorrência n. 001/2007 observa-se que:

a) Há exigência de apresentação de atestado de visita técnica fornecido pela SEMOSBH. As visitas ao local das obras serão feitas pelo Responsável Técnico da Licitante, com registro no CREA e vínculo profissional. O atestado constitui condição necessária para habilitação das licitantes, no item 8.1.2, inciso V, não bastando para isso apenas uma declaração de ciência das condições locais.

b) Não é aceito como comprovação de participação no quadro permanente da licitante, para fins de capacitação técnico-profissional, o atestado de contrato de prestação de serviço, conforme o item 8.1.2.2.

c) Para fins de qualificação econômico-financeira das licitantes, exige-se a apresentação de capital social ou patrimônio líquido mínimo igual ou superior a 10% concomitantemente com a garantia de participação no certame prevista.

Na análise do edital de Concorrência n. 004/2008 observa-se que:

d) Há exigência de apresentação de atestado de visita técnica fornecido pela SEMOSBH. As visitas ao local das obras serão feitas pelo Responsável Técnico da Licitante, com registro no CREA e vínculo profissional. O atestado constitui condição necessária para habilitação das licitantes, no item 7.4, não bastando para isso apenas uma declaração de ciência das condições locais.

e) Há exigência de apresentação de certificado PBQP-H nível A , no item 8.5, por força do Decreto Municipal n. 8.813, de 24 de janeiro de 2007.

f) Não é aceito como comprovação de participação no quadro permanente da licitante, para fins de capacitação técnico-profissional, o atestado de contrato de prestação de serviço, conforme o item 7.5.

g) Para fins de qualificação econômico-financeira das licitantes, exige-se a apresentação de capital social ou patrimônio líquido mínimo igual ou superior a 10% concomitantemente com a garantia de participação no certame prevista.

Não há, no entanto, previsão legal para estas exigências, uma vez que a Lei n. 8.666/1993, em seus arts. 27 a 31, enumera os documentos que poderão ser exigidos na etapa de habilitação das candidatas à contratação. Ainda, o §5º do art. 30 da Lei das Licitações veda expressamente exigências não previstas nessa Lei, que inibam a participação de concorrentes na licitação.

Conforme jurisprudência uniforme desta Corte de Contas, exigências especiais de habilitação, quaisquer que sejam as particularidades do objeto, devem manter vínculo com a Lei de Licitações e estar justificadas no processo, sob pena de serem consideradas restritivas à competitividade do certame. Dentre os acórdãos que trazem este entendimento temos o Acórdão 2.521/2008 – Plenário, que possui os seguintes termos: (...).

No que se refere à exigência de apresentação de certificado PBQP-H nível A, citado acima (item **e**), há manifestação do Tribunal de Contas da União, por meio do Voto condutor do Acórdão n. 1.291/2007 – Plenário, em que cita o TC 008.130/2006-0: (...)

O Exmo. Ministro-Relator Augusto Sherman Cavalcanti resume este posicionamento no mesmo Acórdão:

'82. Ora, a Constituição Federal de 1988 atribuiu à União a competência privativa para legislar sobre normas gerais de licitação e contratação e, nesse sentido, não pode uma norma estadual estabelecer condições conflitantes com a Lei Federal. Além do mais, deve ser observado que mais de 90% do empreendimento será custeado com recursos federais oriundos do Contrato de Repasse n. 0192792-16/2006, cuja Cláusula Quarta – Do valor, consigna a transferência de R$ 9.750.000,00 (nove milhões, setecentos e cinqüenta mil reais) por conta do Ministério da Cidades para a execução do objeto.'

No que se refere à exigência de atestado de visita técnica (itens **a** e **d**), há manifestação do Tribunal de Contas da União a respeito da matéria, sendo exemplo o Voto do relator Ministro Guilherme Palmeira proferido no Acórdão n. 800/2008 – Plenário:

'Fazendo um breve histórico do processo em exame, assinalo, de início, que autorizei a concessão de medida cautelar, suspendendo quaisquer atos que implicassem prosseguimento da mencionada Concorrência, uma vez presentes fortes indícios de restrição à competitividade da licitação e por haver fundado receio de grave lesão ao erário ou a direito alheio (**fumus boni juris**), bem assim risco de ineficácia da decisão de mérito (**periculum in mora**), haja vista as seguintes ocorrências:

(...)

2) exigência de atestado de visita, emitido por técnico da Secretaria Municipal de Transportes e Obras, para a qual a licitante deve designar engenheiro responsável técnico detentor dos atestados apresentados para fins de demonstração da capacidade técnico-profissional, violando os arts. 3º e 30 da Lei n. 8.666/1993;

(...)

Igualmente a exigência mencionada no item 2, supra, mostra-se excessiva, porquanto extrapolou o comando contido no art. 30, inciso III, da Lei n. 8.666/1993, o qual apenas determina que o licitante deve comprovar, quando requerido, que tomou conhecimento de todas as informações e das condições locais para o cumprimento das obrigações objeto da licitação.

Assim, evidencia-se que inexiste fundamento legal para se exigir, com vistas à habilitação da licitante, que tal visita seja realizada por um engenheiro responsável técnico da empresa participante, detentor do atestado técnico a que me reportei acima, como previsto no item 6.5.2 do edital.'

Quanto à comprovação de participação no quadro permanente da licitante (itens **b** e **f**), nos termos do Acórdão n. 1.110/2007 – Plenário consta que:

'4. É vedada a exigência de a licitante possuir em seu quadro próprio de profissional técnico com a qualificação técnica exigida para execução do objeto pretendido, por impor ônus desnecessário antes da contratação e restringir o caráter competitivo do certame. Acórdão 362/2007 – Plenário.

3. É desnecessário, para comprovação da capacitação técnico-profissional de que trata o art. 30, § 1º, inciso I, da Lei n. 8.666/1993, que o empregado possua vínculo empregatício, por meio de

Carteira de Trabalho e Previdência Social – CTPS assinada, sendo suficiente prova da existência de contrato de prestação de serviços, regido pela legislação civil comum. Acórdão 597/2007 – Plenário.

9.3.2. não requeira, na avaliação da capacidade técnico-profissional a que se refere o art. 30, § 1º, inciso I, da Lei n. 8.666/1993, vínculo trabalhista entre o profissional e a empresa, admitindo a sua comprovação por contrato de prestação de serviços, regido pela legislação civil comum; Acórdão 597/2007 – Plenário.

9.2.4.6. preveja, no instrumento convocatório, a possibilidade de o profissional indicado na comprovação de capacitação técnico-profissional ser vinculado à licitante por meio de contrato de prestação de serviços, celebrado de acordo com a legislação civil comum (Acórdãos ns. 2.297/2005, 361/2006, 291/2007 e 597/2007, todos do TCU/Plenário)'

Não há respaldo legal para a exigência de capital social ou patrimônio líquido mínimo igual ou superior a 10% concomitantemente com a garantia de participação no certame (itens **c** e **g**), uma vez que a Lei de Licitações prevê que somente um desses documentos comprobatórios possa ser exigido no processo licitatório.

Em relação a esse tema, a jurisprudência do Tribunal é clara ao afirmar que a Administração não pode exigir, para a qualificação econômico-financeira das empresas licitantes, a apresentação de capital social ou patrimônio líquido mínimo junto com prestação de garantia de participação no certame (Acórdãos ns.1.039/2008 – 1ª Câmara, 701/2007 – Plenário, 1.028/2007 – Plenário). Nesse sentido também é o Acórdão n. 2.338/2006 – TCU – Plenário, de autoria do Ministro Augusto Nardes, transcrito parcialmente a seguir:

'2. As irregularidades apuradas pelo Tribunal [...] foram, resumidamente, as seguintes: (...) exigência cumulativa, no edital, de garantia de participação de 5% do valor do contrato de arrendamento e de comprovação de capital social integralizado ou Patrimônio Líquido mínimo;

(...)

9.4. com fundamento no art. 71, inciso IX, da Constituição Federal, no art. 45 da Lei n. 8.443/1992 e no art. 251 do Regimento Interno do TCU, fixar o prazo de 15 (quinze) dias para que o Diretor-Presidente da Companhia das Docas do Estado da Bahia S.A. adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, (...) tendo em conta as irregularidades abaixo consignadas,(...):

9.4.5. exigência cumulativa, no edital licitatório, de garantia de participação de 5% do valor do contrato de arrendamento e de comprovação de capital social integralizado ou patrimônio líquido mínimo, contrariando o § 2º do art. 31 da Lei n. 8.666/1993.'

Da análise dos dois processos licitatórios, observa-se que na licitação das obras de urbanização do loteamento Parque dos Buritis I, objeto do edital n. 001/2007, doze empresas retiraram o edital. Dessas, três apresentaram propostas (Ata do dia 21/03/2007) e foram posteriormente desclassificadas (Ata do dia 23/03/2007). Nos termos do parágrafo 3º do artigo 48 da Lei n. 8.666/1993, as participantes foram notificadas e abriu-se novo prazo de 8 dias úteis para a apresentação de novas propostas. Findo este prazo, uma empresa apresentou nova proposta e foi declarada a vencedora do certame, conforme a ata de julgamento do dia 09/04/2007. A proposta vencedora teve o valor de R$ 5.640.616,33, dentro do limite estipulado pela Administração, que foi de R$ 5.693.269,65.

Quanto ao processo licitatório originário do Contrato n. 52/2008, referente à obra de 512 unidades habitacionais, observa-se que nove empresas retiraram o edital e que apenas uma delas apresentou proposta, conforme ata do dia 26/03/2008. A proposta vencedora teve o valor de R$ 7.698.753,79, dentro do limite estipulado pela Administração, que foi de R$ 7.758.620,15. O desconto obtido foi de apenas R$ 59.866,36, ou seja, menos que 0,8% do valor referencial.

Os contratos analisados encontram-se em execução. Devido ao fato de os preços contratados estarem abaixo da estimativa referencial da Administração e ao caráter social do empreendimento, não é o caso de anulação dos contratos, pois esta decisão traria prejuízos ainda maiores para a sociedade. Porém tem-se claro que as condições estabelecidas, ao utilizarem critérios não previstos na legislação, podem ter restringido a competitividade e afrontado a isonomia, prejudicando dessa forma a obtenção

pela Administração da proposta mais vantajosa. Desta forma será proposta alerta no sentido de que em licitações futuras envolvendo recursos federais, a Prefeitura Municipal de Manaus abstenha-se de fazer exigências não previstas na Lei n. 8.666/1993.

3.6.3 - Objetos nos quais o achado foi constatado: Contrato n. 052/2008 e Contrato n. 011/2007.

(...)

3.6.8 - Conclusão da equipe:

Com relação às alegações relativas ao atestado de visita técnica, essas não podem ser acatadas devido a esta questão ter sido analisada por este Tribunal, no âmbito do Acórdão n. 800/2008 – Plenário, e considerada excessiva, por extrapolar o comando contido no art. 30, inciso III, da Lei n. 8.666/1993, o qual apenas determina que o licitante deve comprovar, quando requerido, que tomou conhecimento de todas as informações e das condições locais para o cumprimento das obrigações objeto da licitação. Assim, evidencia que inexiste fundamento legal para se exigir, com vistas à habilitação da licitante, que tal visita seja realizada por um engenheiro responsável técnico da empresa participante, detentor do atestado técnico.

A exigência de que as empresas concorrentes possuam vínculo empregatício, por meio de carteira de trabalho assinada, com o profissional técnico qualificado ou que este conste no contrato social, mostra-se excessiva e limitadora à participação de eventuais interessados no certame, uma vez que o essencial é que o profissional esteja em condições de efetivamente desempenhar seus serviços no momento da execução de um possível contrato. Marçal Justen Filho comenta: 'O fundamental, para a Administração Pública, é que o profissional esteja em condições de efetivamente desempenhar seus trabalhos por ocasião da execução do futuro contrato. É inútil, para ela, que os licitantes mantenham profissionais de alta qualificação empregados apenas para participar da licitação. É suficiente, então, a existência de contrato de prestação de serviços, sem vínculo trabalhista e regido pela legislação civil comum.' Esse entendimento é compartilhado pelo Tribunal de Contas da União, que já se manifestou no mesmo sentido nos Acórdãos ns. 362/2007, 597/2007 e 1.110/2007, todos do Plenário.

Quanto à aplicação do Decreto Municipal n. 8.813/2007, que determina a apresentação da certificação no PBQP-H, nível A, a jurisprudência desta Corte consolidou entendimento de que não pode uma norma estadual ou municipal estabelecer condições conflitantes com as normas gerais da Lei n. 8.666/1993, pois a Constituição Federal de 1988 atribuiu à União a competência privativa para legislar sobre normas gerais de licitação e contratação. Este posicionamento está devidamente relatado no Acórdão n. 2.215/2008 – Plenário. Ressalta-se que, no âmbito federal, não foi editada lei especial que obrigue a apresentação do certificado em questão.

Discordamos do gestor quando alega que a Administração Pública pode exigir cumulativamente a demonstração de capital mínimo, de patrimônio líquido mínimo e de apresentação de garantia da proposta. A jurisprudência do Tribunal é clara ao afirmar que a Administração não pode exigir, para a qualificação econômico-financeira das empresas licitantes, a apresentação de capital social ou patrimônio líquido mínimo junto com prestação de garantia de participação no certame (Acórdãos ns. 1.039/2008 – 1ª Câmara, 701/2007 – Plenário, 1.028/2007 – Plenário).

Dessa forma, considera-se não justificada a inserção das Cláusulas 8.1.2 (inciso V), 8.1.2.2 e 8.1.3 (incisos III c/c V) no Edital de Licitação n. 001/2007, bem como a inserção das Cláusulas 7.4, 8.5, 7.5 e 8.3 c/c 8.4.3 no Edital de Licitação n. 004/2008. Consideramos que os objetivos da licitação, previstos no art. 3º da Lei de Licitações – obtenção da proposta mais vantajosa e garantia da isonomia –, foram comprometidos pela possibilidade de ter ocorrido o afastamento de possíveis interessados nos certames, tendo em vista a existência de cláusulas editalícias com caráter restritivo à competitividade.

Encaminhamento sugerido pela equipe de auditoria:

a) realização de audiência dos responsáveis, cada um no âmbito de suas respectivas atuações, Sra. Mônica Nazaré Picanço Dias, Assessora Jurídica CLSS-Manaus/AM; e Marcos Roberto Marinho Campos, Assessor Jurídico CLSS/SEMOSBH-Manaus/AM.

3.7 - Ausência de cadastramento de contrato no SIASG.

(...)

3.7.2 - Situação encontrada:

Em pesquisa na base de dados do Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais – SIASG, em 26/01/2010, não foi encontrado registro dos Contratos n. 052/2008 e 11/2007, em inobservância à determinação prevista no art. 21 e parágrafos da Lei n. 11.439, de 29/12/2006 (LDO para 2007).

Em relação ao presente indício, deixa-se de propor encaminhamento nesta ocasião. A matéria será tratada, de maneira consolidada, no relatório de auditoria Fiscalis n. 776/2009.

3.7.3 - Objetos nos quais o achado foi constatado: Contrato n. 052/2008 e Contrato n. 011/2007.

(...)

3.7.7 - Conclusão da equipe:

Como a matéria será tratada de maneira consolidada no relatório de auditoria Fiscalis n. 776/2009, deixa-se, por ora, de propor encaminhamento nesta ocasião.

3.8 - Orçamento do Edital/Contrato/Aditivo incompleto ou inadequado.

(...)

3.8.2 - Situação encontrada:

O Edital de Concorrência n. 004/2008 – CLSS/SEMOSBH/SEMULSP, de 14/02/2008, para contratação da construção de 512 unidades de casas populares, não exigiu que os licitantes fornecessem na sua proposta a composição de seu BDI. Ainda, não foi disponibilizada a composição do BDI utilizado pela Prefeitura Municipal de Manaus – PMM para executar seu orçamento de referência utilizado na licitação. Houve a previsão de que o limite superior para o valor do BDI a ser aceito pela Administração seria de 25%. Dessa forma, não há nos processos administrativos da licitação e da execução do contrato o detalhamento do BDI da proposta vencedora.

Cabe citar que segundo o Acórdão n. 325/2007 – Plenário, subitem 9.1.3, o gestor público deve exigir dos licitantes o detalhamento da composição do BDI e dos respectivos percentuais praticados. Ainda, nos termos do Acórdão n. 440/2008 – Plenário, subitem 9.2.5, deve exigir de todos os participantes que apresentem propostas de preços com idêntico padrão de itens que compõem o BDI, observando as premissas relativas a esses componentes, nos moldes definidos nos subitens 9.1.1 a 9.1.4 do Acórdão n. 325/2007 - Plenário.

No âmbito deste Tribunal de Contas, podemos citar julgados que culminaram com determinações de que a Administração explicite em seus certames licitatórios, quando da elaboração das planilhas de referência para suas contratações, a composição do BDI que está sendo utilizado na formação dos preços e exija que os licitantes façam o mesmo em relação às suas propostas, como o Acórdão n. 2.262/2006, o Acórdão n. 1.286/2007 e o Acórdão n. 608/2008, todos do Plenário.

Nesse sentido, será proposto alertar a Prefeitura Municipal de Manaus de que faça constar dos editais de licitações, a composição do BDI utilizado para o orçamento de referência e cláusulas que exijam dos licitantes o detalhamento analítico do BDI de suas propostas, conforme exigido pelo disposto no art. 6º, inciso IX, alínea **f**, c/c art. 7º, § 2º, inciso 2º, da Lei n. 8.666/1993 e pelas manifestações deste Tribunal a respeito da matéria.

3.8.3 - Objetos nos quais o achado foi constatado: Contrato n. 052/2008.

(...)

3.8.7 - Conclusão da equipe:

A Prefeitura Municipal de Manaus sustenta em sua argumentação as razões da adoção de um limite máximo de aceitabilidade para o BDI em suas contratações. Contudo, a questão abordada no achado de auditoria não é o limite estabelecido, mas sim a ausência de detalhamento dos itens que, combinados, perfazem este valor. O valor limite de 25% adotado pela Prefeitura não foi objeto de questionamento no presente trabalho, pois, como consignado no relatório preliminar, encontra-se em patamar condizente com a prática de mercado. Porém, não foi possível realizar sua análise mais detida devido à ausência de sua composição analítica no processo licitatório.

Por entender que o limite adotado pela Prefeitura não necessita de correção, mantemos a proposição de alertar a Prefeitura Municipal de Manaus de que em relação a futuras licitações e contratos com recursos federais, faça constar dos editais de licitações, a composição do BDI utilizado para o orçamento de referência e cláusulas que exijam dos licitantes o detalhamento analítico do BDI de suas propostas, conforme exigido pelo disposto no art. 6º, inciso IX, alínea **f**, c/c art. 7º, § 2º, inciso 2º, da Lei n. 8.666/1993 e pelas manifestações deste Tribunal a respeito da matéria.

Encaminhamento sugerido pela equipe de auditoria:

a) alertar a Prefeitura Municipal de Manaus que, em relação a futuras licitações e contratos com recursos federais, faça constar dos editais de licitações, a composição do BDI, conforme termos sugeridos no parágrafo anterior.

3.9 - Critério de reajuste inexistente ou inadequado.

3.9.2 - Situação encontrada:

O edital de Concorrência n. 004/2008 – CLSS/SEMOSBH/SEMULSP, de 14/02/2008, para contratação da construção de 512 unidades de casas populares, não contempla a possibilidade de reajustamento dos preços contratados na medida em que prevê em seu item 18.1 que os preços contratados não serão reajustados, exceto sob previsão legal.

Ainda, o Contrato de obras e serviços n. 052/2008, de 28/05/2008, celebrado entre o Município de Manaus e a empresa RD Engenharia e Comércio Ltda., decorrente da Concorrência n. 004/2008, estabelece em sua cláusula nona:

‘O prazo máximo para a completa execução das obras e serviços contratados será de 210 (duzentos e dez) dias consecutivos, findo o qual os mesmos deverão ser concluídos, restando claro que o início da contagem dar-se-á com o recebimento pela CONTRATADA da Ordem de Serviço respectiva, o que, por sua vez, está condicionada à publicação do Extrato desse Contrato no Diário Oficial do Município de Manaus, na forma da Cláusula Vigésima Segunda, podendo ser alterado este prazo conforme demonstra a Cláusula Décima Sétima’.

O extrato do Contrato n. 052/2008 foi publicado no Diário Oficial do Município de Manaus em sua Edição n. 1.971, de 03/06/2008.

A Caixa, mediante o Ofício n. 1.476/2008/GIDUR/MN, de 09/06/2008, informa à subsecretária municipal de habitação que a documentação referente à Licitação n. 004/2008 foi considerada apta e autoriza o início da obra de construção das 512 unidades habitacionais.

Dessa forma, a partir de 09/06/2008, a Prefeitura Municipal de Manaus poderia emitir a ordem de serviço e, considerando a duração prevista inicialmente para o Contrato n. 052/2008, de 210 dias, ainda seria possível concluir o objeto em prazo inferior a um ano da celebração do contrato.

Ocorre que a PMM emitiu a ordem de execução de serviços n. 00358/2009, para início das obras contratadas, em 27/11/2009, quando o contrato já possuía mais de um ano de celebração. Assim, o contrato está em execução há mais de um ano e não há previsão de critério de reajuste, data-base ou índice de correção a ser utilizado. Embora não haja, no caso, a previsão contratual, este Tribunal, por meio do item 9.1.2 do Acórdão n. 474/2005 – Plenário, esclareceu que os reajustes de preços, de acordo com a variação do índice previsto no edital, devem abranger o período de um ano, contado a partir da data da apresentação das propostas ou da data do orçamento a que ela se referir, devendo os demais reajustes ser efetuados quando se completarem períodos múltiplos de um ano, contados sempre desse marco inicial.

Conforme se extrai do Voto proferido pelo Ministro Augusto Sherman Cavalcanti, a periodicidade anual fixada no art. 28 da Lei n. 9.069/1995 c/c o art. 3º, § 1º, da Lei n. 10.192/2001 não é apenas o interstício mínimo para a realização dos reajustes. É também o período máximo de defasagem de preço que o contratado deve suportar, sob pena de implicar a quebra do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, constitucionalmente assegurado.

Vale citar que o inciso XI do art. 40 da Lei n. 8.666/1993 determina que o critério de reajuste contratual, admitida a adoção de índices específicos ou setoriais, deverá ser obrigatoriamente indicado no edital e, em consequência, no contrato, conforme art. 55, inciso III. A cláusula de reajuste deverá

respeitar o interregno mínimo de um ano, contado da data limite para apresentação da proposta ou do orçamento a que essa se referir, segundo dispõe o § 1º do art. 2º c/c o art. 3º, § 1º, ambos da Lei n. 10.192/2001.

Importante observar que esta última lei visa a condicionar o reajuste automático (independentemente de solicitação do contratado e vinculado a índices gerais ou setoriais) ao prazo mínimo de um ano. Caso ocorra a quebra da equação econômico-financeira do contrato por outros motivos, terá o contratado o direito à revisão dos preços sem a observância desse prazo mínimo, desde que devidamente comprovado, aplicando-se, nesse caso, a teoria da imprevisão.

No âmbito deste Tribunal de Contas podemos citar julgados que culminaram com determinações de observância dos dispositivos da Lei n. 8.666/1993 que obrigam a inclusão dessa cláusula de reajuste nos contratos, como a Decisão n. 337/1998 – Primeira Câmara, a Decisão n. 235/2002 e o Acórdão n. 164/2004, ambos do Plenário.

Nesse sentido, será proposto alerta à Prefeitura Municipal de Manaus de que faça constar dos editais de licitações e respectivos contratos, cláusulas que estabeleçam os critérios, data-base e periodicidade do reajustamento de preços e de critérios de atualização monetária, contendo expressamente o índice de reajuste contratual a ser adotado no referido instrumento, observado o disposto no art. 1º, parágrafo único, inciso III e art. 2º, § 1º, ambos da Lei n. 10.192/2001.

3.9.3 - Objetos nos quais o achado foi constatado: Contrato 052/2008

(...)

3.9.7 - Conclusão da equipe:

A Prefeitura Municipal de Manaus aponta corretamente que, mesmo não havendo cláusula de reajustamento, este é devido, conforme previsão legal e orientação do Tribunal de Contas da União. Ainda, conforme apontado, é fato que seria contraditório estabelecer cláusula de reajustamento após doze meses da data da entrega das propostas, se o prazo do contrato ficou fixado em 210 dias. Contudo, o prazo do contrato não ficou fixado em 210 dias. Este prazo foi fixado para a execução das obras e conforme previsão contratual sua contagem seria iniciada a partir da emissão da ordem de serviço pela Prefeitura, nos termos da Cláusula Nona do Contrato de obras e serviços n. 052/2008:

'O prazo máximo para a completa execução das obras e serviços contratados será de 210 (duzentos e dez) dias consecutivos, findo o qual os mesmos deverão ser concluídos, restando claro que o início da contagem dar-se-á com o recebimento pela CONTRATADA da Ordem de Serviço'.

Ocorre que a PMM emitiu a ordem de execução de serviços n. 00358/2009 para início das obras contratadas em 27/11/2009, quando o contrato já possuía mais de um ano de celebração.

Assim, ainda que o prazo previsto para a completa execução do objeto seja inferior a um ano, há a cláusula suspensiva de prazo representada pela emissão da ordem de serviço, sendo prudente neste caso a previsão contratual do critério de reajuste a ser eventualmente utilizado."

Encaminhamento sugerido pela equipe de auditoria:

a) alertar a Prefeitura sobre a necessidade de incluir cláusulas de reajuste nos editais de futuras licitações, evitando-se, assim, decisões discricionárias em fase posterior à contratação.

"3.10 - Acréscimos ou supressões em percentual superior ao legalmente permitido.

3.10.2 - Situação encontrada:

Na análise do Contrato n. 011/2007, referente à urbanização do loteamento Residencial Buritis I, com relação à validade e ao valor contratado, foram encontrados os seguintes documentos: a) Assinatura -3/mai/2007, Valor inicial: R$ 5.640.616,33; b) Aditivo n. 1-24/jan/2008 – supressão 7%: R$ 392.678,70; c) Aditivo n. 2-17/abr/2008 – prorrogação de prazo: + 120 dias; d) Aditivo n. 3-18/ago/2008 – prorrogação de prazo: + 180 dias; e) Aditivo n. 4-30/jan/2009 – acréscimo 30%: R$ 1.669.373,66; f) Aditivo n. 5-16/mar2009 – prorrogação de prazo: 120 dias; g) Aditivo n. 6-21/ago/2009 – prorrogação de prazo: +150 dias.

Houve manifestação formal da Procuradoria Geral do Município, por meio do Parecer n. 535/2007 e do Parecer n. 923/2008, no sentido de deferir o primeiro e o quarto termos aditivos, respectivamente.

A supressão do Termo Aditivo n. 1 resultou em um decréscimo de serviços (quantitativo), visto que a área de pavimentação inicialmente contratada correspondia a 68.490 m². Posteriormente foi percebido um erro no projeto, o qual não considerou os passeios e canteiro central. Assim, toda a área seria carroçável, fato que não corresponde à realidade. Portanto os serviços foram reduzidos para uma área de 52.828,58 m². Além da supressão quantitativa observa-se ainda uma alteração qualitativa, com retificação e desmembramento de serviços. A situação é narrada no Parecer n. 535/2007, da Procuradoria Administrativa, datado em 03/07/2007.

Em relação ao Termo Aditivo n. 4, que acrescentou serviços no valor total de R$ 1.669.373,66, o Parecer n. 923/2008, de 11/08/2008, considera para cálculo do percentual acrescido apenas a diferença entre o valor final e o inicial do contrato, havendo uma compensação entre supressões e acréscimos. Assim, a Procuradoria opinou pela legalidade do aditivo, pois considerou como reestabelecimento o valor de R$ 392.678,70 (correspondente a 7% do valor inicial) e, como acréscimo, apenas o valor de R$ 1.276.694,96. Dessa forma, o acréscimo seria de 23%. Nesses termos, é favorável à celebração do aditivo.

Faz-se importante mencionar o entendimento do Tribunal de Contas da União em relação às supressões de quantitativo. Para isso, cita-se um trecho do Acórdão n. 2.206/2006 – Plenário:

‘7. Com efeito, em primeiro lugar, a tese tem inteira procedência lógica, uma vez que as supressões de serviços têm o valor de trazer o objeto do contrato às suas reais dimensão física e expressão monetária, parecendo-me evidente que a norma limitadora não poderia ter em mente o objeto indevidamente inflado com serviços tidos como desnecessários. Nota-se, em segundo lugar, que, não raro, as supressões têm sido processadas com o visível intuito de abrir espaço para a inclusão de outros serviços, o que não deixa de ser uma forma de burlar a legislação. Tanto é verdade que somente assim poder-se-ia encontrar alguma racionalidade em certas exclusões observadas em outras obras, como, por exemplo, a de um viaduto, ou da parte de iluminação de travessias urbanas e outros elementos de evidente utilidade para os empreendimentos objetivados.’

Assim, no caso em tela, seria necessário discriminar qual parte da supressão se refere à redução de área de pavimentação (redução quantitativa) e qual parte se refere às mudanças no projeto decorrentes de melhor adequação técnica (redução qualitativa). Com isso, saber-se-ia o valor ao qual se deve aplicar o percentual para acréscimos, ou seja, aquele que representa a real dimensão física do objeto originalmente contratado, sobre o qual deve ser aplicado o limite de 25%. Porém adotamos para a análise dos termos aditivos o critério menos restritivo, o qual considera o valor inicial contratado como base para aplicação dos limites legais. Assim o Termo Aditivo n. 4 corresponde a 30% do contrato.

Nesse sentido, será proposto alerta à Prefeitura Municipal de Manaus de que observe, para efeito do cumprimento dos limites estabelecidos no art. 65, § 1º, da Lei n. 8.666/1993, que o cálculo do percentual de alteração contratual deve ser obtido a partir de comparação dos valores acrescidos/suprimidos com o valor inicialmente contratado, ambos referentes à mesma data e, no caso de supressões de natureza quantitativa, deve-se considerar como base para o cálculo o valor real do objeto, livre de eventuais serviços desnecessários.

3.10.3 - Objetos nos quais o achado foi constatado: Contrato n. 011/2007.

(...)

3.11 - Ausência de numeração e rubrica nas páginas de processo.

3.11.2 - Situação encontrada:

O processo administrativo relacionado ao Contrato de Repasse CR n. 192.785-24/2006 existente na Caixa Econômica Federal é organizado em três tipos de volumes: principal, técnico e social. O trabalho de fiscalização foi prejudicado pela desorganização da autuação dos processos, cujas folhas encontravam-se sem numeração, sem ordem cronológica e não apresentavam documentos sequenciais, permitindo a mudança de posição ou qualquer outra alteração sem que seja registrada.

A situação encontrada da documentação contraria o art. 30, § 1º, da IN/STN n. 01/1997, que estabelece:

‘Art. 30. As despesas serão comprovadas mediante documentos originais fiscais ou equivalentes, devendo as faturas, recibos, notas fiscais e quaisquer outros documentos comprobatórios serem emitidos em nome do convenente ou do executor, se for o caso, devidamente identificados com referência ao título e número do convênio.

§ 1º Os documentos referidos neste artigo serão mantidos em arquivo em boa ordem, no próprio local em que forem contabilizados, à disposição dos órgãos de controle interno e externo, pelo prazo de 5 (cinco) anos, contados da aprovação da prestação ou tomada de contas, do gestor do órgão ou entidade concedente, relativa ao exercício da concessão.’

Dessa forma, será proposto alerta à Caixa Econômica Federal de que observe o disposto no art. 30, § 1º, da IN/STN n. 01/1997, mantendo os processos administrativos devidamente autuados.

3.11.3 - Objetos nos quais o achado foi constatado: Contrato de repasse 563.031.

(...)

3.11.7 - Conclusão da equipe:

Dessa forma, de acordo com a situação encontrada, deve-se alertar à Caixa Econômica Federal que observe o disposto no art. 30, § 1º, da IN/STN n. 01/1997, mantendo os processos administrativos devidamente autuados, observando a ordem cronológica dos documentos e a tempestiva numeração das páginas do processo.”

Encaminhamento sugerido pela equipe de auditoria:

a) alertar a Caixa Econômica Federal no sentido de dar cumprimento às disposições do art. 30, § 1º, da IN/STN n. 01/1997.

11. Ao final do trabalho, a 3ª Secob sugere o seguinte encaminhamento (fls. 120/129):

11.1. com fundamento no art. 43, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, inciso IV, do Regimento Interno/TCU, audiência dos responsáveis adiante relacionados, para que, no prazo de quinze dias, a contar da ciência, encaminhem ao Tribunal razões de justificativa acerca das ocorrências a seguir indicadas:

11.1.1. Sr. Alírio Vieira Marques, CPF 043.012.932-72, Advogado da Caixa Econômica Federal, na condição de parecerista, responsável pela Manifestação Jurídica PA JURIR/MN n. 0102/2006, por meio da qual aceita as certidões do terreno localizado na Estrada Torquato Tapajós, km 16, ramal conhecido como varadouro da antiga Petrobras, em Manaus/AM, no Residencial Buritis I, sem que tenha sido comprovada a titularidade mediante apresentação de, no mínimo, decreto expropriatório e acordo extrajudicial com o expropriado, em desobediência ao disposto nos itens 4.1.1 e 4.2 da Instrução Normativa n. 47/2008 do Ministérios das Cidades (Obras realizadas em terrenos não desapropriados);

11.1.2. Sr. Evandro Narciso de Lima, CPF 321.404.282-34, Superintendente Regional da Caixa/AM à época da celebração e execução do Contrato de Repasse n. 192.785-24/2006, por ter celebrado o referido Contrato de Repasse n. 192.785-24/2006, tendo por objeto apenas uma etapa do empreendimento referente aos loteamentos Parque dos Buritis I e II, sem que fossem identificadas no Plano de Trabalho as demais etapas previstas, os produtos correspondentes, seus montantes e agentes financiadores (item 7.1 do Manual de Instruções para Contratação e Execução dos Programas e Ações do Ministério das Cidades – Exercício de 2007), resultando em risco à conclusão total do empreendimento e à sua plena funcionalidade, especialmente por não haver até o momento a comprovação da existência de recursos para as obras de infraestrutura do loteamento Buritis II (O valor do convênio não cobre as despesas relativas à obra licitada ou é superior às despesas efetivas relacionadas à obra licitada);

11.1.3. Sr. Hamilton Cesar Pacheco Bandeira, CPF 240.663.382-91, titular da Gerência de Apoio ao Desenvolvimento Urbano da Caixa – GIDUR/AM, em face dos seguintes fatos, relativos ao Contrato de Repasse n. 192.785-24/2006:

a) autorização do início das obras/serviços referentes ao Contrato de Repasse n. 192.785-24/2006 sem avaliar a comprovação da viabilidade técnica, jurídica e financeira do projeto, contrariando o que prevê o item 7 do Manual de Instruções para Contratação e Execução dos Programas e Ações do

Ministério das Cidades – Exercício de 2007 e o art. 6º, inciso IX, da Lei n. 8.666/1993 (Inexistência ou inadequação de estudo de viabilidade técnica, econômica e ambiental da obra);

b) autorização do início das obras/serviços referentes ao Contrato de Repasse n. 192.785-24/2006 sem que houvesse projeto básico completo, em desacordo com o que prevê o item 7 do Manual de Instruções para Contratação e Execução dos Programas e Ações do Ministério das Cidades –m - Exercício de 2007 e o art. 6º, inciso IX, da Lei n. 8.666/1993 (Projeto básico deficiente ou desatualizado);

c) autorização do início das obras/serviços referentes ao Contrato de Repasse n. 192.785-24/2006 sem avaliar a comprovação do atendimento às diretrizes de preservação ambiental, em inobservância do item 11 do Manual de Instruções para Contratação e Execução dos Programas e Ações do Ministério das Cidades – Exercício de 2007 e os arts. 2º, 3º e 8º da Resolução/CONAMA n. 237/1997 (As condicionantes da Licença de Instalação não estão sendo atendidas);

d) celebração e execução do Contrato de Repasse n. 192.785-24/2006 tendo por objeto apenas uma fração do empreendimento referente aos loteamentos Parque dos Buritis I e II, sem que fossem identificadas no Plano de Trabalho as demais etapas previstas, os produtos correspondentes, seus montantes e agentes financiadores (item 7.1 do Manual de Instruções para Contratação e Execução dos Programas e Ações do Ministério das Cidades – Exercício de 2007), resultando em risco à conclusão total do empreendimento e à sua plena funcionalidade, especialmente por não haver até o momento a comprovação da existência de recursos para as obras de infraestrutura do loteamento Buritis II (O valor do convênio não cobre as despesas relativas à obra licitada ou é superior às despesas efetivas relacionadas à obra licitada);

11.1.4. Sr. Isaias Vieralves Neto, CPF 009.416.382-00, Presidente da Comissão de Licitação referente à Concorrência n. 004/2008 e, na função de engenheiro da Prefeitura Municipal de Manaus, autor do projeto básico da licitação, pelo fato de virtude de presidir o processo licitatório da aludida Concorrência n. 004/2008 sem projeto básico que contemplasse os aspectos urbanísticos e fornecesse todos os elementos para a estimativa de custos e prazos, o estudo e a dedução de métodos construtivos, instalações provisórias e condições organizacionais para a parte da obra correspondente ao terreno Picadão do Rio Branco, s/n – Santa Etelvina, contrariando o disposto nos arts. 6°, IX, 7°, § 2°, inciso I, e 12, todos da Lei n. 8.666/1993 (Projeto básico deficiente ou desatualizado);

11.1.5. Sr. Marcos Roberto Marinho Campos, CPF 436.978.792-00, devido ao fato de, na condição de Assessor Jurídico da Prefeitura de Manaus, ter examinado e aprovado a minuta do Edital de Licitação da Concorrência n. 001/2007, nos termos do art. 38, parágrafo único, da Lei n. 8.666/1993, com a existência de cláusulas restritivas à competitividade (Restrição à competitividade da licitação decorrente de critérios inadequados de habilitação e julgamento);

11.1.6. Sra. Maria Izanete Liberato Guimarães, CPF 035.170.552-04, Subsecretária de Habitação à época da celebração do Contrato de Repasse n. 192.785-24/2006 e das Concorrências ns. 001/2007 e 004/2008 e Coordenadora Executiva da Unidade Executora do Programa UEP – PAC/PROMANAUS durante parte da execução das obras, em decorrência dos seguintes fatos, relativos ao mencionado Contrato de Repasse n. 192.785-24/2006:

a) não-observância, na qualidade de representante do ente interveniente do Contrato de Repasse n. 192.785-24/2006, da necessidade de elaboração de estudos de viabilidade conforme o disposto no art. 6º, inciso IX, da Lei n. 8.666/1993 referentes às obras de construção de 139 casas no Parque dos Buritis I e 373 no Picadão do Rio Branco (Inexistência ou inadequação de Estudo de Viabilidade técnica, econômica e ambiental da obra);

b) não-atendimento das restrições/condições de validade impostas pelas Licenças de Instalação – LI ns. 112/2008 e 116/2008, referentes, respectivamente, às obras de construção de 139 casas no Parque dos Buritis I e 373 no Picadão do Rio Branco, contrariando o que prevê os arts. 2º, 3º e 8º da Resolução/CONAMA n. 237/1997 (As condicionantes da Licença de Instalação não estão sendo atendidas);

c) condução das obras do empreendimento sem a devida regularização do terreno (Obras realizadas em terrenos não desapropriados);

11.1.7. Sra. Mônica Nazaré Picanço Dias, CPF 436.606.142-20, em decorrência de, na condição de Assessora Jurídica, ter examinado e aprovado a minuta do Edital de Licitação da Concorrência n. 004/2008, nos termos do art. 38, parágrafo único, da Lei n. 8.666/1993, com a existência de cláusulas restritivas à competitividade (Restrição à competitividade da licitação decorrente de critérios inadequados de habilitação e julgamento);

11.1.8. Sr. Oswaldo Said Junior, CPF 140.405.492-87, Subsecretário de Obras Públicas da Prefeitura de Manaus, em vista dos seguintes fatos:

a) emissão da Ordem de Execução de Serviços n. 00358/2009 – SEMINF/PM, que autorizou o início das obras de construção de 512 casas – 139 no Parque dos Buritis I e 373 no Parque dos Buritis II, sem atendimento à restrição/condição de validade n. 08 constante nas Licenças de Instalação – LI ns. 112/2008 e 116/2008, contrariando o que prevê os arts. 2º, 3º e 8º da Resolução/CONAMA n. 237/1997 (As condicionantes da Licença de Instalação não estão sendo atendidas);

b) por ter, na condição de representante do ente interveniente da obra referente ao Contrato de Repasse n. 192.785-24/2006, dado prosseguimento ao empreendimento sem a devida regularização do terreno (Obras realizadas em terrenos não desapropriados);

11.1.9. Sr. Paulo Ricardo Rocha Farias, CPF 263.727.700-91, Secretário Municipal de Obras, Serviços Básicos e Habitação à época da Concorrência n. 004/2008, em decorrência dos seguintes fatos:

a) homologação da Concorrência n. 004/2008 – CLSS/SEMOSBH/SEMULSP cujo objeto é a construção de 139 casas no loteamento Parque dos Buritis I e 373 casas no Parque dos Buritis II sem que tenham sido realizados os estudos de viabilidade técnica, econômica e ambiental da obra, conforme disposto no art. 6º, inciso IX, da Lei n. 8.666/1993 e nos arts. 2º, 3º, e 8º, Resolução/CONAMA n. 237/1997 (Inexistência ou inadequação de Estudo de Viabilidade técnica, econômica e ambiental da obra);

b) aprovação do projeto básico objeto da Concorrência n. 004/2008 – CLSS/SEMOSBH/SEMULSP sem que este contemplasse os aspectos urbanísticos e fornecesse todos os elementos para a estimativa de custos e prazos, o estudo e a dedução de métodos construtivos, instalações provisórias e condições organizacionais para o loteamento Parque dos Buritis II, em oposição ao que determinam os arts. 6°, inciso IX, e 12, da Lei n. 8.666/1993 (Projeto básico deficiente ou desatualizado);

11.2. com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei n. 8.443/1992, c/c o art. 250, inciso II, do Regimento Interno/TCU, determinação à Prefeitura Municipal de Manaus/AM para que, em relação ao Contrato de Repasse n. 192.785-24/2006:

a) providencie a comprovação, junto à Caixa Econômica Federal, da titularidade dos terrenos dos loteamentos Parque dos Buritis I e II, mediante a apresentação dos documentos previstos nos itens 4.1.1 e 4.2 da Instrução Normativa n. 47, de 8 de outubro de 2008, do Ministério das Cidades (Obras realizadas em terrenos não desapropriados);

b) adote as seguintes medidas corretivas relativas à meta de construção das 373 unidades habitacionais previstas para o loteamento Parque dos Buritis II, localizado na gleba denominada Piqui do Rio Branco, no Picadão do Rio Branco, s/n., Santa Etelvina, Manaus/AM:

b.1) apresente projeto, devidamente aprovado por autoridade competente, que contemple a implantação, a infraestrutura, o orçamento atualizado da obra e todos os serviços necessários para garantir a plena funcionalidade do empreendimento, elaborado com base nos estudos de viabilidade técnica, econômica e ambiental, nos termos do art. 6º, inciso IX, da Lei n. 8.666/1993 (Projeto básico deficiente ou desatualizado);

b.2) após atendida a medida saneadora acima, informe as providências a serem adotadas em relação ao Contrato n. 052/2008, considerando a possibilidade de alterações de quantitativos de

serviços e de soluções de engenharia que venham a descaracterizar o objeto inicialmente licitado (Projeto básico deficiente ou desatualizado);

b.3) assegure e formalize no Contrato de Repasse o montante e a origem dos recursos necessários à execução das obras em sua totalidade, incluindo as obras de infraestrutura (O valor do convênio não cobre as despesas relativas à obra licitada ou é superior às despesas efetivas relacionadas à obra licitada);

c) encaminhe ao Tribunal de Contas da União, no prazo de 15 dias, relatório a respeito do andamento das determinações constantes nos itens **a** e **b** acima.

11.1.3. alertar a Prefeitura Municipal de Manaus que:

a) caso as medidas corretivas sejam devidamente adotadas, comprovadas e analisadas pelo TCU, não mais subsistirão os motivos que deram causa à proposta de indício de irregularidade grave com recomendação de paralisação – IG-P (Projeto básico deficiente ou desatualizado e o valor do convênio não cobre as despesas relativas à obra licitada ou é superior às despesas efetivas relacionadas à obra licitada);

b) a aplicação de recursos financeiros para a construção das 373 unidades habitacionais previstas para o loteamento Parque dos Buritis II, contempladas no Contrato de Repasse n. 192.785-24/2006, sem a adoção das medidas saneadoras relacionadas pode sujeitar os responsáveis à aplicação de sanções, inclusive com apenação de multa, caso o TCU venha a concluir pela existência de irregularidades na condução do contrato.

c) em licitações e contratos que envolvam recursos federais:

c.1) atente ao que determina o art. 6º, inciso IX, da Lei n. 8.666/1993 e elabore projeto básico da totalidade do empreendimento de forma a assegurar a conclusão da obra e o atingimento dos objetivos propostos (Projeto básico deficiente ou desatualizado);

c.2) observe o disposto na Lei n. 8.666/1993 e a jurisprudência desta Corte de Contas no quanto às exigências de habilitação e qualificação dos licitantes, lembrando que as exigências adotadas devem manter vínculo com a lei de licitações e estar justificadas no processo, sob pena de serem consideradas restritivas à competitividade do certame (Restrição à competitividade da licitação decorrente de critérios inadequados de habilitação e julgamento);

c.3) faça constar dos editais de licitações a composição do BDI utilizado para o orçamento de referência e cláusulas que exijam dos licitantes o detalhamento analítico do BDI de suas propostas, tendo em vista o disposto no art. 6º, inciso IX, alínea **f**, c/c art. 7º, § 2º, inciso 2º, da Lei n. 8.666/1993 e em manifestações deste Tribunal, a exemplo do Acórdão n. 325/2007 – Plenário (Orçamento do Edital/Contrato/Aditivo incompleto ou inadequado);

c.4) faça constar dos editais de licitações e respectivos contratos, cláusulas que estabeleçam os critérios, data-base e periodicidade do reajustamento de preços e de critérios de atualização monetária, contendo expressamente o índice de reajuste contratual a ser adotado no referido instrumento, observado o disposto no art. 1º, parágrafo único, inciso III e art. 2º, § 1º, ambos da Lei n. 10.192/2001 (Critério de reajuste inexistente ou inadequado);

c.5) observe, para efeito do cumprimento dos limites estabelecidos no art. 65, § 1º, da Lei n. 8.666/1993, que o cálculo do percentual de alteração contratual deve ser obtido a partir de comparação dos valores acrescidos/suprimidos com o valor inicialmente contratado, ambos referentes à mesma data (Acréscimos ou supressões em percentual superior ao legalmente permitido);

11.3. alertar à Caixa Econômica Federal que:

a) em contratos de repasse com recursos do Ministério das Cidades, observe o disposto no art. 30, § 1º, da IN/STN n. 01/1997, mantendo o processo relativo ao Contrato de Repasse n. 192.785-24/2006 devidamente autuado, observando a ordem cronológica dos documentos e a tempestiva numeração das páginas do processo (Ausência de numeração e rubrica nas páginas de processo);

b) a aplicação de recursos financeiros para a construção das 373 unidades habitacionais previstas para o loteamento Parque dos Buritis II, contempladas no Contrato de Repasse n. 192.785-24/2006, sem a adoção das medidas saneadoras relacionadas pode sujeitar os responsáveis à aplicação de

sanções, inclusive com apenação de multa, caso o TCU venha a concluir pela existência de irregularidades na condução do contrato.

11.4. alertar o Ministério das Cidades que:

a) a aplicação de recursos financeiros para a construção das 373 unidades habitacionais previstas para o loteamento Parque dos Buritis II, contempladas no Contrato de Repasse n. 192.785-24/2006, sem a adoção das medidas saneadoras relacionadas pode sujeitar os responsáveis à aplicação de sanções, inclusive com apenação de multa, caso o TCU venha a concluir pela existência de irregularidades na condução do contrato;

11.5. determinar à Secretária das Sessões que encaminhe cópia do Acórdão que vier a ser proferido pelo Tribunal, acompanhada do Relatório e Voto que a fundamentam, aos seguintes interessados:

a) Instituto de Proteção Ambiental do Estado do Amazonas – IPAAM, informando-o que as condicionantes do licenciamento ambiental das obras do Contrato de Repasse n. 192.785-24/2006 não foram integralmente atendidas;

b) à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, informando-a que foram encontrados indícios de irregularidades que se enquadram no disposto no inciso IV do § 1º do art. 94 da Lei n. 12.017/2009 (LDO/2010), no Contrato n. 52/2008, firmado entre a Prefeitura Municipal de Manaus e a empresa RD Construções e Comércio Ltda., relativo à execução das obras de habitações nos loteamentos Parque dos Buritis I e II, localizados no Bairro Santa Etelvina da cidade de Manaus/AM.

É o Relatório.

PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

A presente Auditoria de Conformidade foi realizada pela 3ª Secretaria de Fiscalização de Obras – 3ª Secob e faz parte da Fiscalização de Orientação Centralizada – FOC de que trata o Acórdão n. 2.490/2009 – Plenário, com o objetivo de avaliar a execução das obras de construção de unidades habitacionais na cidade de Manaus, vinculadas ao Contrato de Repasse CR n. 192.785-24/2006, previstas no Programa de Aceleração do Crescimento – PAC.

2. O referido Contrato de Repasse – no total de R$ 8.701.875,00, dos quais R$ 8.287.500,00 são recursos federais e R$ 414.375,00 são contrapartida municipal – foi assinado, em 1º/06/2006, entre a União, por intermédio do Ministério das Cidades, representada pela Caixa Econômica Federal – Caixa, e o Município de Manaus/AM, com vigência até 1º/06/2010 (fls. 117/123 do Anexo 1, v. 1).

3. Consoante visto no Relatório precedente, o empreendimento envolve a construção de 512 casas populares, que serão construídas em dois conjuntos habitacionais: 139 no Parque Residencial Buritis I, localizado na Estrada Torquato Tapajós, km 16, ramal da antiga Petrobras, Bairro Santa Etelvina, e 373 unidades no Parque Residencial Buritis II, na gleba denominada Piqui do Rio Branco no Picadão do Rio Branco s/n., ambos em Manaus/AM.

4. No Parque Residencial Buritis I, a previsão é de 742 habitações, das quais 139 estão contempladas no CR n. 192.785-24/2006, objeto da auditoria realizada pela 3ª Secob, e 603 unidades constam do CR n. 192.786-38/2006.

5. Os dois Contratos de Repasse mencionados – CR ns. 192.785-24/2006 e 192.786-38/2006 – têm previsão de recursos para a edificação das casas e para as obras de infraestrutura necessárias à implantação do loteamento Parque dos Buritis I, contemplando limpeza, terraplenagem, drenagem e pavimentação. Além disso, estão previstas ações relativas a trabalho social. Os demais serviços de infraestrutura, como rede de água, esgoto e iluminação, não integram o escopo dos Contratos de Repasse, sendo implantados com recursos do Município de Manaus, conforme informações fornecidas por técnicos da Prefeitura e verificações em visita ao local.

6. Relacionado ainda ao Parque Residencial Buritis I, tem-se o CR n. 198.133-66/2006, visando à execução de serviços referentes à infraestrutura, em especial os referentes à pavimentação asfáltica.

7. Os trabalhos de auditoria centralizaram-se em dois contratos principais: os de ns. 011/2007 e o 052/2008. O Contrato n. 011/2007, no total de R$ 5.640.616,33, firmado entre o Município de Manaus/AM e a Construtora Soma Ltda., cujo objeto é a execução da obra de urbanização e loteamento do Parque Residencial Buritis I, e o Contrato n. 052/2008, no valor de R$ 7.698.753,79, assinado entre o aludido Município e a empresa R. D. Engenharia e Comércio Ltda., para a construção de 512 casas populares de 36,04 m² cada uma.

8. Como resultado da fiscalização empreendida, a equipe de auditoria da 3ª Secob relacionou os seguintes achados de auditoria: projeto básico deficiente ou desatualizado; insuficiência do valor do contrato de repasse para cobrir as despesas relativas à obra licitada; inadequação de estudo de viabilidade técnica, econômica e ambiental da obra; realização de obras em terrenos não desapropriados; não-atendimento às condicionantes constantes da Licença de Instalação; restrição à competitividade da licitação decorrente de critérios inadequados de habilitação e julgamento; não-cadastramento de contrato no Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais do Governo Federal – SIASG; falta de detalhamento do BDI – Benefícios e Despesas Indiretas; inexistência de critério de reajuste contratual; acréscimos ou supressões em percentual superior ao legalmente permitido, e falta de numeração e rubrica nas folhas do processo administrativo relativo ao contrato de repasse.

9. A análise feita pela unidade técnica especializada a respeito de cada achado de auditoria consta, de forma sintética, do item 10 do Relatório antecedente, havendo a proposta final sido registrada no item 11 do mesmo Relatório, que contempla, no essencial, a promoção de audiência dos responsáveis indicados, alerta e determinação ao Município de Manaus/AM, alerta à Caixa Econômica Federal e ao Ministério das Cidades.

10. Das ocorrências apontadas pela equipe, deixo de comentar a falta de cadastramento de contrato no SIASG, porque constitui falha recorrente nas demais auditorias realizadas no âmbito desta Fiscalização de Orientação Centralizada – FOC e será tratada de forma consolidada no Relatório de Auditoria objeto do TC n. 025.536/2009-4.

11. Sobre os demais achados de auditoria, concordo, no essencial com o encaminhamento sugerido pela unidade especializada, sem prejuízo de tecer os comentários adiante aduzidos acerca das ocorrências que considero mais relevantes.

II

12. Destacam-se, desde logo, as irregularidades atinentes ao projeto básico deficiente e à insuficiência dos recursos do convênio para cobrir as despesas relativas à obra licitada, as quais foram classificadas pela 3ª Secob, especificamente quanto à construção das 373 unidades habitacionais no Parque Residencial dos Buritis II, graves com recomendação de paralisação, nos termos do art. 94, § 1º, inciso IV, da Lei n. 12.017/2009 (LDO/2010), posição que entendo não ser a mais adequada neste momento, conforme adiante comentado.

III

13. A unidade especializada apurou que o projeto básico constante do processo de Concorrência n. 04/2008, da qual resultou o Contrato n. 52/2008, não contemplava o projeto urbanístico, devidamente aprovado pela autoridade competente, referente à implantação das 373 unidades habitacionais no Parque Residencial Buritis II.

14. Além disso, também não foram localizados no aludido processo licitatório a respectiva licença prévia fornecida por órgão ambiental e os estudos que comprovassem a viabilidade técnica, econômica e ambiental do loteamento. Soma-se ainda a tais constatações a falta de projeto básico para 174 casas das 512 unidades previstas no Contrato n. 52/2008.

15. Ressaltou que a falta de projeto urbanístico – além de inviabilizar a elaboração do orçamento na medida em que não se têm dados para avaliar os serviços necessários como limpeza de

terreno, instalações de canteiro, despesas com transportes, plano de ataque da obra e logística de suprimentos – aliada à ausência da licença prévia ambiental e dos estudos de viabilidade técnica, econômica e ambiental do empreendimento conduziram à situação atual do Contrato n. 52/2008 consistente na impossibilidade de se concluir a execução das obras no prazo ajustado de 210 dias, contados de 27/11/2009 até 24/06/2010.

16. Destacou também que o empreendimento somente alcançará o objetivo de melhorar as condições de vida das famílias de baixa renda que vivem em área de risco mediante a realocação delas para moradias habitáveis, se houver a conjugação de construção de casas e infraestrutura adequada no loteamento, assegurando, dessa forma, a funcionalidade do empreendimento.

17. Nesse contexto, concluiu que o exame do projeto básico então apresentado não atende às disposições dos arts. 6º, inciso IX, 7º e 12, inciso VII, da Lei n. 8.666/1993, porquanto não traz a visão global da obra, não identifica todos os seus elementos constitutivos, não contempla as exigências ambientais e não fornece elementos para a completa orçamentação das obras.

18. Assim, considerando que até a data da vistoria **in loco** pela equipe de auditoria do TCU, isto é, 29/01/2010, o terreno destinado ao loteamento ainda estava com a cobertura vegetal natural e não apresentava indícios de qualquer intervenção no local para início das obras, a unidade especializada sugeriu condicionar o início da execução da construção das 373 unidades habitacionais no Parque Residencial Buritis II à adoção de medidas corretivas por parte do Município de Manaus, como a apresentação do projeto básico, aprovado pela autoridade competente, que contemple a implantação da infraestrutura, o orçamento atualizado da obra e todos os serviços necessários para garantir a funcionalidade do projeto.

19. Em princípio, o encaminhamento sugerido seria pertinente, pois evitaria a construção de unidades habitacionais que, sem a respectiva infraestrutura adequada, não poderiam ser ocupadas pelas famílias de imediato.

20. Entretanto, passados seis meses da vistoria feita pela equipe de auditoria no local do empreendimento, pode ser que as obras já tenham sido iniciadas.

21. Nesse contexto, em vez de condicionar, desde logo, o início das obras à implementação das medidas corretivas sugeridas, ou ainda de se cogitar eventual determinação no sentido de paralisar a obra, melhor será fixar prazo, com fundamento no art. 71, inciso IX, da Constituição Federal e no art. 45 da Lei n. 8.443/1992, ao Município de Manaus/AM para que promova as correções apontadas, informando ao TCU quais as medidas efetivamente implementadas.

22. A respeito da classificação da falha como irregularidade grave com recomendação de paralisação, há que se ponderar a respeito de medida mais apropriada ao presente caso.

23. O empreendimento Parque Residencial dos Buritis I e II tem expressiva importância socioeconômica, com benefício social elevado, que resultará na melhoria das condições de vida de milhares de pessoas que vivem atualmente em áreas de risco de alagação às margens de igarapés. Eventual paralisação ou imposição da condicionante de seu início aos ajustes sugeridos comprometerá todo o Residencial Buritis II, haja vista que ele é composto de outras unidades habitacionais, cujo número total de casas, à época da auditoria, não havia sido definido (fl. 59, v. p.).

24. Especificamente com relação às obras das 373 unidades habitacionais no Parque Residencial Buritis II, há que se ter em conta que, se começadas, podem ainda estar em estágio inicial. Essa situação de início das obras permite, se for o caso, a glosa de eventuais valores relativos a dano ao erário oriundos da deficiência do projeto básico, levando a crer que a solução mais adequada ao interesse público, além da medida indicada no item 21 acima, é o chamamento dos responsáveis pelas irregularidades detectadas, para que lhes seja oportunizada a ampla defesa e o contraditório, sem a determinação de paralisação das obras neste momento.

IV

25. A outra falha, consoante apontou a 3ª Secob, refere-se à insuficiência do valor do Contrato de Repasse n. 192.785-24/2006 para cobrir as despesas relativas à obra licitada (512 unidades

habitacionais), especificamente com relação aos serviços de infraestrutura de rede de água, esgoto e iluminação, os quais sequer estão previstos no aludido ajuste.

26. O exame deste tópico pela unidade instrutiva mostrou que houve inobservância pela Caixa às disposições constantes do Manual de Instruções para a Contratação e Execução dos Programas e Ações do Ministério das Cidades, subitens 7.1.10 a 7.1.10.3, dentre os quais se destaca a condição de não ter comprovado que, uma vez concluída a obra, a intervenção proposta teria funcionalidade plena, independentemente de outras ações ou etapas futuras.

27. Como se vê, ainda que as 512 casas sejam construídas haverá dependência de outras etapas para a implementação de infraestrutura correspondente, que deve, nos termos da proposta da unidade, a fim de assegurar a plena funcionalidade do empreendimento, estar formalizada no aludido Contrato de Repasse n. 192.785-24/2006, com indicação do montante e a origem dos recursos necessários à execução da totalidade das obras, inclusive as de rede de água, esgoto e iluminação.

28. É nesse contexto que mais uma vez a unidade instrutiva sugeriu que o início da construção das 373 unidades habitacionais no Parque Residencial Buritis II ficasse condicionada à medida corretiva acima indicada.

29. Entretanto, enfatizo as ponderações que fiz anteriormente (itens 18/21, retro), no sentido de que, passados cerca de seis meses da vistoria feita pela equipe de auditoria no local do empreendimento, pode ser que as obras já tenham sido iniciadas. Assim, em vez de condicionar o início da construção das 373 unidades habitacionais à medida proposta pela unidade, cabe fixar prazo para que a Prefeitura Municipal de Manaus adote os procedimentos acima indicados.

30. Valem também para este tópico as ponderações consignadas nos itens 22/24 (retro) acerca de não classificar a ocorrência nos termos do art. 94, § 1º, inciso IV, da LDO/2010, ao menos nesta fase do empreendimento.

V

31. As apurações feitas pela equipe de auditoria indicam que não houve estudo de viabilidade técnica, econômica e ambiental no âmbito do Contrato de Repasse n. 192.785-24-2006, especialmente com relação às obras das 373 unidades habitacionais do Parque Residencial Buritis II, o que configura inobservância às disposições do art. 6º, inciso IX, da Lei n. 8.666/1993 e enseja a audiência dos responsáveis arrolados.

32. Não constam dos processos administrativos relacionados ao aludido Contrato de Repasse manifestações das concessionárias de energia elétrica, abastecimento de água e saneamento, acerca da viabilidade técnica de atendimento à demanda gerada pelo empreendimento Parque Residencial Buritis II, tampouco há compromisso firmado no sentido de operar e manter os respectivos sistemas que vierem a ser implantados.

33. Segundo aponta a equipe de auditoria, o atraso no início das obras decorre das alterações realizadas em face da falta de estudos que comprovem a viabilidade da obra: veja que o Contrato n. 52/2008 foi assinado em 28/05/2008, a Ordem de Execução de Serviços n. 358/2009 foi emitida em 27/11/2009 e, mesmo assim, em janeiro de 2010 as obras não haviam sido iniciadas. Tal situação remete à impossibilidade de se cumprir o prazo de 210 dias, que se findou em 24/06/2010 para a execução das obras, salvo eventual prorrogação ainda não comprovada nos autos.

VI

34. Outra irregularidade que enseja a audiência dos respectivos responsáveis consiste na falta de apresentação dos documentos hábeis a comprovar a titularidade dos terrenos destinados à execução das obras relativas aos empreendimentos.

35. Consoante relatado, os decretos apresentados pela Prefeitura Municipal de Manaus/AM e que declararam de utilidade pública, para fins de desapropriação, os lotes onde seriam realizadas as obras (Decretos ns. 8.451/2206 e 0335/2009 – fls. 29 e 66, Anexo 1) são insuficientes para assegurarem, por si sós, a titularidade dos imóveis a favor do Município de Manaus/AM.

36. Antes de iniciar a execução de obras públicas, deve o gestor, caso não seja titular da propriedade, obter o termo de imissão provisória da posse do terreno, a fim de resguardar o interesse público e o erário.

37. A respeito do tema, a Instrução Normativa n. 47/2008, expedida pelo Ministério das Cidades, estipula que a comprovação da ocupação regular de imóvel em área desapropriada, no caso por Município, deve ser feita com sentença transitada em julgado no processo de desapropriação. Caso não concluído o aludido processo, é permitida a comprovação do exercício pleno dos poderes inerentes à propriedade do imóvel mediante termo de imissão provisória de posse ou alvará do juízo da vara em que o processo estiver tramitando.

38. Admite-se, ainda, na hipótese de tais documentos não terem sido emitidos, a apresentação pelo proponente do ajuste de cópia da publicação na imprensa oficial do decreto de desapropriação e do Registro Geral de Imóveis do terreno, acompanhado do acordo extrajudicial firmado com o expropriado.

39. No caso dos lotes destinados ao empreendimento dos Parques Residenciais Buritis I e II, ainda não restou comprovada a titularidade do Município de Manaus. Assim, compete expedir as determinações pertinentes e realizar a audiência sugerida pela unidade especializada.

VII

40. Importa comentar sobre a falta de detalhamento do BDI – Benefícios e Despesas indiretas empregado pelo Município de Manaus/AM no Edital da Concorrência n. 004/2008, cujo objeto era a contratação de empresa para a construção de 512 unidades habitacionais, resultando no Contrato n. 052/2008.

41. Conquanto a unidade especializada tenha considerado que os 25% adotados como BDI são compatíveis com os percentuais praticados no mercado para esse tipo de obras – construção de casas populares –, consignou que não consta dos processos administrativos de licitação e de execução contratual o detalhamento da composição dos itens do BDI.

42. A falta desse detalhamento, além de afrontar a jurisprudência do TCU (**v.g**. Acórdãos ns. 325/2007, 440/ 2008, Plenário), impede qualquer exame aprofundado do BDI, seja em relação aos itens que o compõem ou aos correspondentes percentuais individualizados.

43. Assim, cabe determinar ao Município de Manaus/AM para que em futuras licitações, com aporte de recursos públicos federais, faça constar nos editais a composição do BDI empregado para orçamento de referência, bem como cláusulas que exijam dos licitantes o detalhamento analítico do BDI em suas respectivas propostas.

VIII

44. Por fim, relativamente às demais ocorrências que deixei de comentar, adoto como razões de decidir o exame empreendido pela 3ª Secob, bem como as propostas de audiências e determinações.

Nessas condições, acolho, com alguns ajustes, a proposta da unidade especializada e manifesto-me por que seja adotada a deliberação que ora submeto a este Colegiado.

T.C.U., Sala das Sessões, em 04 de agosto de 2010.

MARCOS BEMQUERER COSTA
Relator

ACÓRDÃO Nº 1924/2010 – TCU – Plenário

1. Processo TC-000.278/2010-6.
1.1. Apenso: 026.172/2008-5
2. Grupo: I – Classe de Assunto: V – Relatório de Auditoria de Conformidade.
3. Interessado: Congresso Nacional.

4. Entidades: Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, Caixa Econômica Federal e Município de Manaus/AM.

5. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade Técnica: 3ª Secob.

8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos do Relatório de Auditoria de Conformidade efetivada por equipe da 3ª Secretaria de Fiscalização de Obras – 3ª Secob, em cumprimento ao Acórdão n. 2.490/2009 – Plenário (Fiscalização de Orientação Centralizada – FOC, Registro Fiscalis n. 37/2010), com o objetivo de avaliar a execução das obras de construção de unidades habitacionais na cidade de Manaus/AM, vinculadas ao Contrato de Repasse CR n. 192.785-24/2006, as quais estão previstas no Programa de Aceleração do Crescimento – PAC.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. fixar, com fundamento no art. 71, inciso IX, da Constituição Federal, e no art. 45 da Lei n. 8.443/1992, o prazo de 45 (quarenta e cinco) dias, a contar da ciência deste Acórdão, para que o Município de Manaus/AM, relativamente ao Contrato de Repasse n. 192.785-24/2006, adote as seguintes medidas corretivas relativas à meta de construção das 373 unidades habitacionais previstas para o loteamento Parque Residencial dos Buritis II, localizado na gleba denominada Piqui do Rio Branco, no Picadão do Rio Branco, s/n., Santa Etelvina, Manaus/AM:

9.1.1. apresente projeto, devidamente aprovado por autoridade competente, que contemple a implantação, a infraestrutura, o orçamento atualizado da obra e todos os serviços necessários para garantir a plena funcionalidade do empreendimento, elaborado com base nos estudos de viabilidade técnica, econômica e ambiental, nos termos do art. 6º, inciso IX, da Lei n. 8.666/1993;

9.1.2. após atendida a medida saneadora acima, informe a este Tribunal, no prazo de 60 (sessenta) dias a contar da ciência deste Acórdão, as providências a serem adotadas em relação ao Contrato n. 052/2008, considerando a possibilidade de alterações de quantitativos de serviços e de soluções de engenharia que venham a descaracterizar o objeto inicialmente licitado;

9.1.3. assegure, formalizando no Contrato de Repasse n. 192.785-24/2006, o montante e a origem dos recursos necessários à execução das obras em sua totalidade, incluindo a obras de infraestrutura;

9.2. promover a oitiva da empresa R.D. Engenharia e Comércio Ltda., signatária do Contrato n. 52/2008 firmado com o Município de Manaus/AM, para que, se for do seu interesse, encaminhe a este Tribunal, no prazo de 15 (quinze) dias, a contar da ciência deste Acórdão, manifestação quanto às ocorrências apontadas no projeto básico, haja vista que podem ocorrer eventuais reflexos no aludido Contrato n. 52/2008 advindos das medidas de que tratam os subitens 9.1.1 e 9.1.2 deste Acórdão;

9.3. com fundamento no art. 43, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, inciso IV, do Regimento Interno/TCU, audiência dos responsáveis adiante relacionados, para que, no prazo de quinze dias, a contar da ciência, encaminhem ao Tribunal razões de justificativa acerca das ocorrências a seguir indicadas:

9.3.1. Sr. Alírio Vieira Marques, CPF 043.012.932-72, Advogado da Caixa Econômica Federal, na condição de parecerista, responsável pela Manifestação Jurídica PA JURIR/MN 0102/2006, por meio da qual aceita as certidões do terreno localizado na Estrada Torquato Tapajós, km 16, ramal conhecido como varadouro da antiga Petrobrás, em Manaus/AM, no Residencial Buritis I, sem que tenha sido comprovada a titularidade mediante apresentação de, no mínimo, decreto expropriatório e acordo extrajudicial com o expropriado, em desobediência ao disposto nos itens 4.1.1 e 4.2 da Instrução Normativa n. 47/2008 do Ministérios das Cidades (Obras realizadas em terrenos não desapropriados);

9.3.2. Sr. Evandro Narciso de Lima, CPF 321.404.282-34, Superintendente Regional da Caixa/AM à época da celebração e execução do Contrato de Repasse n. 192.785-24/2006, por ter celebrado o Contrato de Repasse n. 192.785-24/2006, tendo por objeto apenas uma etapa do empreendimento referente aos loteamentos Parque dos Buritis I e II, sem que fossem identificadas no Plano de Trabalho as demais etapas previstas, os produtos correspondentes, seus montantes e agentes financiadores (item 7.1 do Manual de Instruções para Contratação e Execução dos Programas e Ações do Ministério das Cidades – Exercício de 2007), resultando em risco à conclusão total do empreendimento e à sua plena funcionalidade, especialmente por não haver até o momento a comprovação da existência de recursos para as obras de infraestrutura do loteamento Buritis II (O valor do convênio não cobre as despesas relativas à obra licitada ou é superior às despesas efetivas relacionadas à obra licitada);

9.3.3. Sr. Hamilton Cesar Pacheco Bandeira, CPF 240.663.382-91, Gerente da GIDUR/AM, em face dos seguintes fatos, relativos ao Contrato de Repasse n. 192.785-24/2006:

9.3.3.1. autorização do início das obras/serviços referentes ao Contrato de Repasse n. 192.785-24/2006 sem avaliar a comprovação da viabilidade técnica, jurídica e financeira do projeto, contrariando o que prevê o item 7 do Manual de Instruções para Contratação e Execução dos Programas e Ações do Ministério das Cidades – Exercício de 2007 e o art. 6º, inciso IX, da Lei n. 8.666/1993 (Inexistência ou inadequação de Estudo de Viabilidade técnica, econômica e ambiental da obra);

9.3.3.2. autorização do início das obras/serviços referente ao Contrato de Repasse n. 192.785-24/2006 sem que houvesse projeto básico completo, em desatendimento ao item 7 do Manual de Instruções para Contratação e Execução dos Programas e Ações do Ministério das Cidades – Exercício de 2007 e o art. 6º, inciso IX, da Lei n. 8.666/1993 (Projeto básico deficiente ou desatualizado);

9.3.3.3. autorização do início das obras/serviços referentes ao Contrato de Repasse n. 192.785-24/2006 sem avaliar a comprovação do atendimento às diretrizes de preservação ambiental, descumprindo o item 11 do Manual de Instruções para Contratação e Execução dos Programas e Ações do Ministério das Cidades – Exercício de 2007 e os arts. 2º, 3º e 8º da Resolução/CONAMA n. 237/1997 (As condicionantes da Licença de Instalação não estão sendo atendidas);

9.3.3.4. celebração e execução do Contrato de Repasse n. 192.785-24/2006 tendo por objeto apenas uma fração do empreendimento referente aos loteamentos Parque dos Buritis I e II, sem que fossem identificadas no Plano de Trabalho as demais etapas previstas, os produtos correspondentes, seus montantes e agentes financiadores (item 7.1 do Manual de Instruções para Contratação e Execução dos Programas e Ações do Ministério das Cidades – Exercício de 2007), resultando em risco à conclusão total do empreendimento e à sua plena funcionalidade, especialmente por não haver até o momento a comprovação da existência de recursos para as obras de infraestrutura do loteamento Buritis II (O valor do convênio não cobre as despesas relativas à obra licitada ou é superior às despesas efetivas relacionadas à obra licitada);

9.3.4. Sr. Isaias Vieralves Neto, CPF 009.416.382-00, Presidente da Comissão de Licitação referente à Concorrência n. 004/2008 e, na função de engenheiro da Prefeitura Municipal de Manaus, autor do projeto básico da licitação, em face de ter presidido o processo licitatório da aludida Concorrência n. 004/2008 sem projeto básico que contemplasse os aspectos urbanísticos e fornecesse todos os elementos para a estimativa de custos e prazos, o estudo e a dedução de métodos construtivos, instalações provisórias e condições organizacionais para a parte da obra correspondente ao terreno Picadão do Rio Branco, s/n – Santa Etelvina, contrariando o disposto nos arts. 6°, IX, 7°, § 2°, inciso I, e 12, todos da Lei n. 8.666/1993 (Projeto básico deficiente ou desatualizado);

9.3.5. Sr. Marcos Roberto Marinho Campos, CPF 436.978.792-00, pelo fato de, na condição de Assessor Jurídico, ter examinado e aprovado a minuta do Edital de Licitação da Concorrência n. 001/2007, nos termos do art. 38, parágrafo único, da Lei n. 8.666/1993, com a existência de cláusulas

restritivas à competitividade (Restrição à competitividade da licitação decorrente de critérios inadequados de habilitação e julgamento);

9.3.6. Sra. Maria Izanete Liberato Guimarães, CPF 035.170.552-04, Subsecretária de Habitação à época da celebração do Contrato de Repasse n. 192.785-24/2006 e das Concorrências ns. 001/2007 e 004/2008 e Coordenadora Executiva da Unidade Executora do Programa UEP-PAC/PROMANAUS durante parte da execução das obras, em decorrência dos seguintes fatos, relativos ao mencionado Contrato de Repasse n. 192.785-24/2006:

9.3.6.1. não-observância, na qualidade de representante do ente interveniente do Contrato de Repasse n. 192.785-24/2006, da necessidade de elaboração de estudos de viabilidade conforme o disposto no art. 6º, inciso IX, da Lei n. 8.666/1993 referentes às obras de construção de 139 casas no Parque dos Buritis I e 373 no Picadão do Rio Branco (Inexistência ou inadequação de Estudo de Viabilidade técnica, econômica e ambiental da obra);

9.3.6.2. não-atendimento das restrições/condições de validade impostas pelas Licenças de Instalação – LI ns. 112/2008 e 116/2008, referentes, respectivamente, às obras de construção de 139 casas no Parque dos Buritis I e 373 no Picadão do Rio Branco, contrariando o que prevê os arts. 2º, 3º e 8º da Resolução/CONAMA n. 237/1997 (As condicionantes da Licença de Instalação não estão sendo atendidas);

9.3.6.3. conduzir as obras do empreendimento sem a devida regularização do terreno (Obras realizadas em terrenos não desapropriados);

9.3.7. Sra. Mônica Nazaré Picanço Dias, CPF 436.606.142-20, em decorrência de, na condição de Assessora Jurídica, ter examinado e aprovado a minuta do Edital de Licitação da Concorrência n. 004/2008, nos termos do art. 38, parágrafo único, da Lei n. 8.666/1993, com a existência de cláusulas restritivas à competitividade (Restrição à competitividade da licitação decorrente de critérios inadequados de habilitação e julgamento);

9.3.8. Sr. Oswaldo Said Junior, CPF 140.405.492-87, Subsecretário de Obras Públicas da Prefeitura de Manaus, em vista dos seguintes fatos:

9.3.8.1. emissão da Ordem de Execução de Serviços n. 00358/2009 – SEMINF/PM, que autorizou o início das obras de construção de 512 casas – 139 no Parque dos Buritis I e 373 no Parque dos Buritis II, sem atendimento à restrição/condição de validade n. 08 constante nas Licenças de Instalação – LI ns. 112/2008 e 116/2008, contrariando o que prevê os arts. 2º, 3º e 8º da Resolução/CONAMA n. 237/1997 (As condicionantes da Licença de Instalação não estão sendo atendidas);

9.3.8.2. por ter, na condição de representante do ente interveniente da obra referente ao Contrato de Repasse n. 192.785-24/2006, dado prosseguimento ao empreendimento sem a devida regularização do terreno (Obras realizadas em terrenos não desapropriados);

9.3.9. Sr. Paulo Ricardo Rocha Farias, CPF 263.727.700-91, Secretário Municipal de Obras, Serviços Básicos e Habitação à época da Concorrência n. 004/2008, em face dos seguintes fatos:

9.3.9.1. homologação da Concorrência n. 004/2008 – CLSS/SEMOSBH/SEMULSP cujo objeto é a construção de 139 casas no loteamento Parque dos Buritis I e 373 casas no Parque dos Buritis II sem que tenham sido realizados os estudos de viabilidade técnica, econômica e ambiental da obra, conforme disposto no art. 6º, inciso IX, da Lei n. 8.666/1993 e nos arts. 2º, 3º, e 8º, Resolução/CONAMA n. 237/1997 (Inexistência ou inadequação de Estudo de Viabilidade técnica, econômica e ambiental da obra);

9.3.9.2. aprovação do projeto básico objeto da Concorrência n. 004/2008 – CLSS/SEMOSBH/SEMULSP sem que este contemplasse os aspectos urbanísticos e fornecesse todos os elementos para a estimativa de custos e prazos, o estudo e a dedução de métodos construtivos, instalações provisórias e condições organizacionais para o loteamento Parque dos Buritis II, em oposição ao que determinam os arts. 6°, inciso IX, e 12, da Lei n. 8.666/1993 (Projeto básico deficiente ou desatualizado);

9.4. determinar, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei n. 8.443/1992, c/c o art. 250, inciso II, do Regimento Interno/TCU, ao Município de Manaus/AM que:

9.4.1. providencie, em relação ao Contrato de Repasse n. 192.785-24/2006, a comprovação, junto à Caixa Econômica Federal, da titularidade dos terrenos dos loteamento Parque dos Buritis I e II, mediante a apresentação dos documentos previstos nos itens 4.1.1 e 4.2 da Instrução Normativa n. 47, de 8 de outubro de 2008, do Ministério das Cidades (Obras realizadas em terrenos não desapropriados);

9.4.2. em licitações e contratos que envolvam recursos federais:

9.4.2.1. elabore, nos termos do art. 6º, inciso IX, da Lei n. 8.666/1993, projeto básico da totalidade do empreendimento de forma a assegurar a conclusão da obra e o atingimento dos objetivos propostos, a fim de evitar a ocorrência de projeto básico deficiente ou desatualizado;

9.4.2.2. abstenha-se de fazer exigências de habilitação e qualificação dos licitantes em desconformidade com os termos da Lei n. 8.666/1993, lembrando que as exigências adotadas devem manter vínculo com a referida norma lei e estar justificadas no processo, sob pena de serem consideradas restritivas à competitividade do certame;

9.4.2.3. faça constar dos editais de licitações a composição do BDI utilizado para o orçamento de referência e cláusulas que exijam dos licitantes o detalhamento analítico do BDI de suas propostas, tendo em vista o disposto no art. 6º, inciso IX, alínea **f**, c/c art. 7º, § 2º, inciso II, da Lei n. 8.666/1993, bem como na jurisprudência do TCU, como por exemplo no Acórdão n. 325/2007 – Plenário;

9.4.2.4. faça constar dos editais de licitações e respectivos contratos cláusulas que estabeleçam os critérios, data-base e periodicidade do reajustamento de preços e de critérios de atualização monetária, contendo expressamente o índice de reajuste contratual a ser adotado no referido instrumento, observado o disposto no art. 1º, parágrafo único, inciso III, e art. 2º, § 1º, ambos da Lei n. 10.192/2001;

9.4.2.5. observe, para efeito do cumprimento dos limites estabelecidos no art. 65, § 1º, da Lei n. 8.666/1993, que o cálculo do percentual de alteração contratual deve ser obtido a partir de comparação dos valores acrescidos/suprimidos com o valor inicialmente contratado, ambos referentes à mesma data.

9.5. determinar à Caixa Econômica Federal que adote as providências pertinentes para, em contratos de repasse com recursos públicos federais do Ministério das Cidades, nos termos do art. 30, § 1º, da IN/STN n. 01/1997, manter o processo devidamente autuado, observando a ordem cronológica dos documentos e a tempestiva numeração de suas páginas, inclusive implementando tais medidas com relação ao Contrato de Repasse n. 192.785-24/2006;

9.6. encaminhar cópia deste Acórdão, bem como do Relatório e da Proposta de Deliberação que o fundamenta, ao Instituto de Proteção Ambiental do Estado do Amazonas – IPAAM, informando-o que as condicionantes do licenciamento ambiental das obras do Contrato de Repasse n. 192.785-24/2006 não foram integralmente atendidas;

9.7. comunicar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional que não foram detectados indícios de irregularidades que se enquadram no disposto no inciso IV do § 1º do art. 94 da Lei n. 12.017/2009 (LDO 2010), no Contrato de Repasse 192.785-24/2006 e Contrato n. 52/2008, referente à execução do Programa de Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários no Município de Manaus/AM.

10. Ata n° 28/2010 – Plenário.

11. Data da Sessão: 4/8/2010 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1924-28/10-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Valmir Campelo (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.

13.2. Auditores presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa (Relator) e André Luís de Carvalho.

(Assinado Eletronicamente)
VALMIR CAMPELO
na Presidência

(Assinado Eletronicamente)
MARCOS BEMQUERER COSTA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO I – CLASSE V – Plenário.
TC 012.693/2006-4.
Apenso TC 013.569/2005-0.
Natureza: Levantamento de Auditoria.
Entidade: Ministério da Ciência e Tecnologia – MCT.
Responsáveis: Luiz Augusto Cardoso Pinto (CPF 020.832.208-62); Renato Xavier Thiebaut (CPF 009.916.297-01); Wagner Vasquez Mello (CPF 638.125.337-15); Milton Coelho da Silva Neto (CPF 420.032.704-00); Jan Pietro Buoso Malovany (CPF 351.357.191-72); Minerbo-Fuchs Engenharia Ltda. (CNPJ 46.158.481/0001-69); Consórcio Racional-Delta (CNPJ 07.320.235/0001-00).
Interessado: Congresso Nacional.
Advogados constituídos nos autos: Alexandre Aroeira Salles (OAB/DF nº 28.108); Thatiane Vieira Viggiano Fernandes (OAB/DF nº 27.154); Patrícia Guercio Teixeira Delage (OAB/MG nº 90.459); Marina Hermeto Corrêa (OAB/MG nº 75.173); Francisco de Freitas Ferreira (OAB/MG nº 89.353); Renata Aparecida Ribeiro Felipe (OAB/MG nº 97.826); Cristiano Nascimento e Figueiredo (OAB/MG nº 101.334); Flávia da Cunha Gama (OAB/MG nº 101.817); Érlon André de Matos (OAB/MG nº 103.096); Nayron Sousa Russo (OAB/MG nº 106.011); Mariana Barbosa Miraglia (OAB/MG nº 107.162); Vitor Magno de Oliveira Pires (OAB/MG nº 108.997); André Naves Laureano Santos (OAB/MG nº 112.694); Clara Sol da Costa (OAB/MG nº 115.937); André Guimarães Cantarino (OAB/MG nº 116.021); Fernando Antônio dos Santos Filho (OAB/MG nº 116.302); Ademir Antônio de Carvalho (OAB/MG nº 121.890); Luís Henrique Baeta Funghi (OAB/MG nº 124.463); Lara Maria de Araújo Barreira (OAB/MG nº 126.039); Luciana Cristina de Jesus Silva (OAB/MG nº 126.357).

RELATÓRIO

Em exame levantamento de auditoria realizado, no âmbito do Fiscobras 2006, nas obras de construção do Centro de Excelência em Tecnologia Eletrônica Avançada – Ceitec, localizado no município de Porto Alegre/RS.

2. Inicialmente, estes autos foram submetidos à apreciação do Plenário deste Tribunal na Sessão de 4/10/2006, quando foi proferido o Acórdão 1.846, por meio do qual restou decidido o que se segue:

"9.1. determinar à Secex/RS, com fulcro no art. 43, inciso II, da Lei nº 8.443/1992 que:

9.1.1. promova a audiência do Sr. Luiz Augusto Cardoso Pinto, ex-Coordenador-Geral de Recursos Logísticos do Ministério da Ciência e Tecnologia, para que apresente razões de justificativa, no prazo de 15 (quinze) dias, quanto aos seguintes indícios de irregularidades:

9.1.1.1. autorizar a realização da Concorrência nº 3/2004, a partir de projetos básicos que não atendem às exigências do art. 6º, IX da Lei nº 8.666/1993, tendo em vista a não realização prévia de

todos os ensaios preliminares, em especial no que concerne à verificação do nível de vibração do terreno, que posteriormente realizada, demonstrou a necessidade de alterações significativas no projeto, com a rotação em 180º do prédio da fabricação e modificação das fundações, causando acréscimo financeiro estimado em R$ 1.468.171,58;

9.1.1.2. propiciar a contratação do Consórcio Racional-Delta, apesar de a planilha de preços apresentada na proposta conter custos unitários de serviços superiores aos constantes Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil – Sinapi, descumprido o art. 43, IV da Lei nº 8.666/1993 e o art. 105 da Lei nº 10.934/2004;

9.1.1.3. autorizar a realização da Concorrência nº 3/2004 a partir de orçamento-base com preços superiores aos registrados no Sinapi, caracterizando o descumprimento do art. 6º, IX, f, da Lei nº 8.666/1993 e do art. 105 da Lei nº 10.934/2004;

9.1.1.4. homologar o resultado Concorrência nº 3/2004, apesar de a proposta da licitante declarada vencedora conter o item Mobilização de Obra/Canteiro, com o preço de R$ 13.033.445,19 (incluído o BDI), sem o devido detalhamento e que corresponde a aproximadamente 9,7% do valor total da obra, abrangendo, segundo o Ofício nº 331/2006-CGRL/MCT, serviços já incluídos no BDI (mobilização da equipe administrativa e de engenharia; seguro garantia de proposta; seguro risco de engenharia; instalação e mobilização de equipe de projeto; execução dos serviços iniciais de consultorias; despesas de deslocamentos e viagens) ou em itens das planilhas orçamentárias (locação da obra; ensaios de vibração; revisão do projeto conceitual, elaboração de anteprojeto de arquitetura, elaboração de ante-projetos de engenharia);

9.1.1.5. utilização de dotações orçamentárias diversas, no total de R$ 10.550.317,51, além da dotação específica de 2005 para obra, indicando realização de despesas irregulares, nos termos do art. 15 c/c o art. 16, §1ª, da Lei Complementar nº 101/2000 e do art. 73 do Decreto-Lei nº 200/1967;

9.1.1.6. aplicação de dotações orçamentárias de 2004, no valor total de R$ 2.031.564,00, destinadas à construção e implantação do CEITEC (PT19.571.0461.100Q.0001 e 19.571.0461.10BP.0002), na aquisição de impressoras multifuncionais para o Ministério da Ciência e Tecnologia;

9.1.1.7. pagamento realizado em valores superiores aos previstos no orçamento contratado, ocasionando superfaturamento no total de R$ 1.151.737,75 (computado até a 8ª medição), data-base: abril de 2005, com BDI de 39,34% incluso, no tocante aos seguintes serviços: (área externa) itens 4.2 – movimento de terra e 4.3 – drenagem; (prédio de fabricação) item 1.3.2.1 – fornecimento, montagem e pintura de estrutura pré-moldada em concreto; (prédio administrativo) item 3.3 – estrutura e (prédio auxiliar) item 2.5 – Alvenaria/fechamento;

9.1.2. promova a audiência do Sr. Renato Xavier Thiebaut, Coordenador-Geral de Recursos Logísticos do Ministério da Ciência e Tecnologia, para que apresente razões de justificativa, no prazo de 15 (quinze) dias, quanto aos indícios de irregularidades decorrentes de autorizações para:

9.1.2.1. pagamentos com valores superiores aos contratados, até a 8ª medição de serviços do Contrato MCT nº 02.0017.00/2005, restando caracterizado descumprimento do art. 62 da Lei 4.320/64;

9.1.2.2. emissão das ordens bancárias 2005OB901357, 2005OB904765, 2005OB904959, 2005OB905133, 2005OB905905, 2006OB900441, 2006OB900723, 2006OB901114, destinadas a pagamentos referentes à obra de implementação do CEITEC, ultrapassando o limite estabelecido na dotação orçamentária específica do empreendimento e utilizando dotações referentes a outros programas de trabalho (PTRES: 205699, 283746, 283819, 968154 e 859915), em desacordo com o previsto no art. 15 c/c o art. 16, §1º da Lei Complementar nº 101/2000 e do art. 73 do Decreto-Lei nº 200/1967;

9.1.2.3. pagamentos de serviços com preços superiores aos valores previstos no Sinapi, faturados por meio das medições realizadas em 2006 (6ª, 7ª e 8ª), após a expedição da determinação do item 3.1.3 do Acórdão nº 1.881/2005-TCU-Segunda Câmara, caracterizando descumprimento da decisão do Tribunal e do art.105 da Lei nº 10.934/2004;

9.1.2.4. retenção de garantia contratual no valor de R$ 1.041.260,11 que representa apenas 0,7% do valor total da obra, quando há previsão contratual de que esse percentual deveria alcançar 5% do preço global do empreendimento;

9.1.2.5. pagamento realizado em valores superiores aos previstos no orçamento contratado, ocasionando superfaturamento no total de R$ 1.151.737,75 (computado até a 8ª medição), data-base: abril de 2005, com BDI de 39,34% incluso, no tocante aos seguintes serviços: (área externa) itens 4.2 – movimento de terra e 4.3 – drenagem; (prédio de fabricação) item 1.3.2.1 – fornecimento, montagem e pintura de estrutura pré-moldada em concreto; (prédio administrativo) item 3.3 – estrutura e (prédio auxiliar) item 2.5 – Alvenaria/fechamento;

9.1.3. promova a audiência dos Srs. Wagner Vasquez Mello, Milton Coelho da Silva Neto e Jan Pietro Buoso Malovany, membros de comissão de licitação responsável pela Concorrência nº 3/2004, para que apresentem razões de justificativa, no prazo de 15 (quinze) dias, quanto aos seguintes indícios de irregularidades:

*9.1.3.1. inclusão no edital da Concorrência nº 3/2004 de conjunto de cláusulas e condições abaixo indicadas que, indevidamente, restringiram o caráter competitivo do certame licitatório, caracterizando descumprimento do art. 3º, §1º, inciso I, da Lei nº 8.666/1993: a) fixação de no máximo duas empresas para composição de consórcios (item 3.1.3.b do edital); b) exigência de comprovação de qualificação técnica quanto à realização dos serviços relacionadas no item 9.2.5.b.2 do Edital (parcelas 03, 04, 09, 10, 11, 12 e 13), limitando-se ao máximo de quatro atestados/contratos (9.2.5.b e 7.5.3 do edital); c) fixação das exigências **a** e **b** supra concomitantemente à ampla possibilidade de subcontratação autorizada no item 16 do edital; d) exigência de qualificação técnica mediante a comprovação de execução anterior de 1.200 m3 de concreto protendido, com no mínimo 50Mpa de carga, apesar de tal serviço não constar na planilha de serviços da obra;*

9.1.3.2. não efetuação da reabertura de prazo para apresentação das propostas, após a alteração do item 9.2.5.c do edital da Concorrência nº 3/2004, mediante a supressão da exigência de que os responsáveis técnicos, dos quais se exigiam atestados, integrassem o quadro permanente da licitante há mais de 12 meses, caracterizando o descumprimento do art. 21, §4 º da Lei nº 8.666/1993;

9.1.3.3. admissão de proposta ofertada pela licitante, contendo especificações de serviços e respectivas quantidades distoantes do orçamento-base, e sem apresentação das respectivas composições de custos unitários dos serviços, em desacordo com o previsto no art. 48, inciso I, da Lei nº 8.666/1993 e sem a adequada verificação da compatibilidade com preços de mercado e com o Sinapi, conforme determinam o art. 43, IV, da Lei nº 8.666/1993 e o art. 105 da Lei nº 10.934/2004 (Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO);

9.1.3.4. inclusão, no item 15.2 do edital da Concorrência nº 3/2004, de condição subjetiva relativa a exigência de garantia, tendo em vista que são estipulados valores diferenciados para as licitantes, em caso de formação de consórcio, configurando inobservância ao previsto no art. 3º da Lei 8.666/1993;

9.1.3.5. aceitação, na proposta ofertada pela licitante vencedora do certame, do item Mobilização de Obra/Canteiro, com preço de R$ 13.033.445,19 (incluído o BDI) que corresponde a aproximadamente 9,7% do valor total da obra, abrangendo, segundo o Ofício nº 331/2006-CGRL/MCT, serviços já incluídos no BDI (mobilização da equipe administrativa e de engenharia; seguro garantia de proposta; seguro risco de engenharia; instalação e mobilização de equipe de projeto; execução dos serviços iniciais de consultorias; despesas de deslocamentos e viagens) ou nas planilhas de projeto executivo e obras civis (locação da obra; ensaios de vibração; revisão do projeto conceitual, elaboração de anteprojetos de arquitetura e engenharia);

9.1.3.6. não-inclusão, no CD-ROM disponibilizado aos licitantes, do orçamento-base do certame devidamente detalhado;

9.1.4. efetue a oitiva da empresa Minerbo-Fuchs Engenharia Ltda., na pessoa do seu representante legal para, se desejar, pronuncie-se, no prazo de quinze dias, sobre os seguintes indícios de irregularidade detectados:

9.1.4.1. deficiências detectadas nos projetos da obra em tela, os quais, mesmo após as verificações técnicas que não atendem às exigências do art. 6º, IX da Lei nº 8.666/1993, tendo em vista a não realização prévia de todos os ensaios preliminares, em especial no que concerne à verificação do nível de vibração do terreno, que posteriormente realizada, demonstrou a necessidade de alterações significativas no projeto, com a rotação em 180º do prédio da fabricação e modificação das fundações, causando acréscimo financeiro estimado em R$ 1.468.171,58;

9.1.4.2. a obrigação contratual da empresa consultora contratada, Minerbo-Fuchs Engenharia Ltda., era identificá-las e corrigi-las para elaborar orçamento-base da licitação com a necessária precisão técnica;

9.1.5. efetue a oitiva da empresa Minerbo-Fuchs Engenharia Ltda. e do consórcio Racional–Delta, na pessoa dos respectivos representantes legais para, se desejarem, pronunciem-se, no prazo de quinze dias, sobre os indícios de irregularidades detectados nos presentes autos;

9.2. encaminhar cópia deste Acórdão, acompanhada do Relatório e Voto que o fundamentam à empresa Minerbo-Fuchs Engenharia Ltda. e ao consórcio Racional–Delta;

9.3. determinar à Coordenação-geral de Recursos Logísticos do Ministério da Ciência e Tecnologia – MCT que:

9.3.1. retenha, cautelarmente, nos pagamentos a serem efetuados no âmbito do Contrato MCT 02.0017.00/2005, as parcelas correspondentes à diferença entre o preço contratado e o preço SINAPI (acrescido do BDI), referentes aos serviços relacionados nas ***Planilhas 1, 2 e 3 em anexo;***

9.3.2. encaminhe a este Tribunal planilhas comparativas que demonstrem o impacto financeiro proveniente da alteração do projeto com a incorporação dos prédios auxiliares ao prédio da manufatura, evidenciando os serviços acrescentados e os excluídos, seus quantitativos, e seus custos unitários e totais (sem BDI);

9.3.3. remeta a este Tribunal as composições de custos unitários de todos os itens de serviços da obra e o detalhamento de todas as despesas que compõem o BDI, bem como dos critérios utilizados para a definição dos itens orçados como verbas, em especial no que concerne ao item Mobilização de Obra/Canteiro;

9.3.4. retenha, cautelarmente, no pagamento da próxima fatura referente ao Contrato MCT 02.001700/2005, o valor de R$ 571.926,09, correspondente aos serviços pagos com valores totais superiores aos previstos no contrato;

9.4. determinar à Secex/RS que remeta os autos à Secob para que esta unidade especializada proceda à análise das audiências determinadas neste Acórdão, bem como da documentação encaminhada pela CGRL em cumprimento às determinações supra;

9.5. encaminhar cópia deste Acórdão, acompanhada do Relatório e Voto que o fundamentam, à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional – CMPOF, informando-lhe que a obra de construção do Centro de Excelência em Tecnologia Eletrônica Avançada – CEITEC, no município de Porto Alegre/RS, não apresenta irregularidades que possam ensejar o bloqueio de recursos orçamentários para o empreendimento e a consequente paralisação dos serviços."

3. Registre-se que, após a prolação deste acórdão, a empresa Racional Engenharia Ltda. interpôs agravo em face da medida cautelar concedida, consistente na retenção de valores determinada pelos itens 9.3.1 e 9.3.4. Todavia o Plenário desta Casa negou-lhe provimento, nos termos do Acórdão 157/2007, proferido na Sessão de 14/2/2007.

4. As razões de justificativa oferecidas pelos responsáveis, bem como, ainda, os argumentos trazidos pelas empresas foram examinados na instrução de fls. 1875/1937 – vol. 9, elaborada no âmbito da Secob, a qual reproduzo parcialmente, a seguir, com ajustes de forma, **verbis**:

"(...) 6. O material juntado aos autos com o objetivo de atender às determinações do Acórdão nº 1.846/2006 consta dos seguintes elementos:

- Justificativas do MCT: encaminhado por meio do Ofício nº 148/2007-CGRL/SPOA, de 7/3/2007 (fls. 1599-1810, V. 8 e 9), o documento reúne as alegações de defesa dos cinco gestores do MCT inicialmente responsabilizados, os quais o assinaram em conjunto com o atual Coordenador Geral de Recursos Logísticos do MCT: Renato Xavier Theibaut – Ex-Coordenador-Geral de Recursos Logísticos, Luiz Augusto Cardoso Pinto - Ex-Coordenador-Geral de Recursos Logísticos, Wagner Vasquez Mello – Ex-Membro da Comissão Especial de Licitação, Jan Pietro Buoso Malovany – Ex-Membro da Comissão Especial de Licitação, Milton Coelho da Silva Neto – Ex-Presidente da Comissão Especial de Licitação;

- Justificativas do Consórcio Racional-Delta: convidado a manifestar-se quanto às questões de preço, o Contratado encaminhou estudo elaborado pela Aroeira Salles Advogados S/C, de 30/5/2007, juntado às folhas 1817-1873 do Volume 9;

- Justificativas da Minerbo-Fuchs Engenharia S.A.: convidada a manifestar-se em relação aos indícios de irregularidades no projeto básico, cuja verificação fazia parte do escopo do Contrato nº 02.0028.00/2004 celebrado junto ao MCT, a empresa encaminhou a documentação intitulada 'Explanação de Motivos', datada de 7/3/2007 e juntada às folhas 1584-1593 do Volume 7.

7. Para a análise, as justificativas foram relacionadas aos indícios de irregularidade que deram origem às determinações do referido Acórdão, seguindo a mesma numeração estabelecida no Relatório de Levantamento do FISCOBRAS 2006.

III. Análise das Justificativas

III.1 Irregularidade nº 1 – Projeto básico deficiente (art. 6º, inc. IX, Lei nº 8.666/1993), devido à não realização dos ensaios de vibração necessários, que realizados posteriormente levaram a modificar a disposição da Sala Limpa e o tipo de fundação inicialmente previsto, aumentando o valor do contrato em aproximadamente R$ 1.468.171,58.

(...)

III.1.1 Justificativa MCT

8. Para justificar os indícios de deficiências no projeto básico do CEITEC, decorrente da não realização prévia dos ensaios de vibração, o MCT apresentou as alegações de defesa constantes às fls. 1620 a 1630 do Volume 8 dos autos, conforme resumido a seguir.

9. Inicialmente, foi relatado que na elaboração do projeto básico estrutural são considerados os critérios gerais de cálculo previstos nas Normas Técnicas Brasileiras (ABNT), e especificamente em relação ao CEITEC, foram transcritos trechos do documento técnico da Spectra Consulting Engineer, responsável pela autoria do projeto estrutural, onde constam os parâmetros adotados para considerar a questão da vibração do terreno:

'B. (...). Estudos preliminares de história-tempo de resposta e de elemento finito dos sistemas estruturais de manufatura de sala limpa propostos indicam o cumprimento satisfatório dos critérios de resposta recomendados. A resposta total de movimento do piso ao impulso-excitação varia entre 1,11 e 1,67 micra (43,6 e 65,6 micro-polegadas), Entre Picos (PTP). A rigidez center-of-bay estática computada varia entre 3,93 e 5,53 x 1 7 kg/m (2,2 e 3,1 quilolibras/polegada). Maiores estudos e verificações deverão ser realizados durante a fase detalhada de execução do projeto.

C. Os sistemas estruturais descritos aqui e os resultados dos estudos de tempo de resposta-história e de elemento finito foram avaliados sem se considerar os efeitos adversos potenciais advindos das atividades da pedreira que fica próxima ao local (cerca de 2 quilômetros). Estudos complementares de movimento de solos devem ser realizados e os resultados avaliados a fim de se confirmar a aceitabilidade dos sistemas propostos.' (grifos do MCT)

10. O MCT demonstrou o entendimento de que os estudos preliminares atenderiam as exigências do inciso IX do art. 6º da Lei nº 8.666/1993.

11. Argumentou-se que a recomendação de estudos complementares foi atendida pelo autor do projeto executivo, que identificou o tráfego na Estrada João Oliveira Remião como a principal fonte de vibração, interferindo na disposição do projeto. O fato do tráfego não ter sido

considerado no projeto básico da Spectra foi atribuído às alterações das condições de projeto devido ao intervalo de tempo decorrido entre os dois estudos, cerca de três anos.

12. Na sequência, foram transcritos conceitos de projeto básico (art. 6º, inc. IX, da Lei nº 8.666/1993; Resolução nº 361/91 do Confea; 'Recomendações Básicas para a Contratação e Fiscalização de Obras de Edificações Públicas', publicação da SECOB/TCU/2002), no sentido de distinguir as atividades inerentes a esta fase e à de projeto executivo e reforçar o posicionamento defendido, de que os ensaios de vibração seriam compatíveis com o segundo.

13. Considerando o resultado dos ensaios de vibração como fato impeditivo, superveniente e imprevisível, o MCT defendeu a existência dos requisitos para a modificação do projeto (rotação do Prédio de Manufatura e redimensionamento das fundações) e a celebração de termo aditivo. Para subsidiar esta conclusão, foram citadas a legislação (art. 65 da Lei nº 8.666/1993), a doutrina e a jurisprudência do TCU.

14. Ao final, o MCT afirmou que o aditivo estaria pronto, dependendo apenas de assinatura, e ressaltou que a modificação pretendida representaria cerca de 1% do valor do contrato, resultando em solução favorável ao interesse público quando comparado a despesas de rescisão contratual e aos benefícios a serem alcançados com a conclusão da obra.

III.1.2 Análise Justificativa MCT

15. Na exposição da metodologia adotada pela empresa autora do projeto de estrutura, Spectra Consulting Engineer, observa-se que o MCT tomou conhecimento das fragilidades do projeto elaborado, especialmente quanto à possibilidade de alteração da solução proposta quando da realização dos estudos complementares de movimento de solo:

'C. Os sistemas estruturais descritos aqui e os resultados dos estudos de tempo de resposta-história e de elemento finito foram avaliados sem se considerar os efeitos adversos potenciais advindos das atividades da pedreira que fica próxima ao local (cerca de 2 quilômetros). Estudos complementares de movimento de solos devem ser realizados e os resultados avaliados a fim de se confirmar a aceitabilidade dos sistemas propostos.' (grifo nosso)

16. A equipe de auditoria do FISCOBRAS 2006 apresentou de forma clara e coerente a seguinte colocação (fls. 1411, V. 7):

'Avaliação Preliminar: 1) A realização de ensaios de vibração pode não ser comum, mas também é incomum a finalidade da obra em execução (grifo nosso). O edital da obra foi extremamente rigoroso na exigência de comprovação de qualificação técnica dos participantes sob esse fundamento. Entretanto uma das questões fundamentais – a vibração – não foi objeto de ensaios prévios suficientes.'

17. Corroborando este entendimento, é oportuno o comentário do Jurista Marçal Justen Filho sobre o tema, onde se afirma que 'o conteúdo do projeto básico dependerá da natureza do objeto a ser licitado. Deverá ser tanto mais complexo e minucioso na medida em que assim o exija o objeto (grifo nosso) da futura contratação. (...)'.

18. De fato, dadas as características do CEITEC, a importância e a necessidade do estudo de vibração assemelha-se às dos ensaios de sondagem, exigidos na fase de projeto básico por interferir nas soluções técnicas adotadas e, consequentemente, nos custos do empreendimento.

19. Com a postergação do ensaio, na fase de projeto executivo, identificou-se o tráfego na Estrada João Oliveira Remião como principal fonte de vibração, fato não considerado no projeto básico da Spectra e tido como novo, devido ao intervalo de tempo decorrido entre os dois estudos (cerca de três anos).

20. Entretanto, não há elementos suficientes para afirmar que as condições de vibração observadas na elaboração do projeto executivo fossem novas, uma vez que a situação inicial não foi adequadamente caracterizada. Ademais, um projeto deve levar em conta a projeção de desenvolvimento da região por um período tal que garanta o retorno planejado aos seus usuários. A

suposta inadequação do projeto após 3 anos da sua conclusão reforçaria, na verdade, a existência de falhas em sua concepção.

21. Ademais, na época da licitação, decorridos cerca de 2 anos da conclusão do projeto, caberia à Administração observar eventuais alterações nas condições de projeto que colocassem em risco sua implementação e, caso julgasse necessário, providenciar a revisão de forma tempestiva, antes da publicação do Edital. Como agravante, ressalta-se que o MCT contava com a assessoria de empresa especializada, Minerbo-Fuchs, para verificar os critérios e definições técnicas utilizadas no projetos básico.

22. A prévia existência do projeto básico definido nos termos do inc. IX do art. 6º da Lei nº 8.666/1993 é requisito essencial para que se proceda à licitação.

23. Outros conceitos de projeto básico não prevalecem em relação ao da norma legal quando se trata de licitação. Ainda assim, nas transcrições constantes nas alegações de defesa, há menção de que o projeto básico deve ser elaborado de modo a garantir o desempenho técnico almejado:

'Art. 1º - O Projeto Básico é o conjunto de elementos que define a obra, o serviço ou o complexo de obras e serviços que compõem o empreendimento, de tal modo que suas características básicas e desempenho almejado estejam perfeitamente definidos (grifos nossos), possibilitando a estimativa de seu custo e prazo de execução.' (Resolução CONFEA nº 361/91);

'6.2. Projeto Básico

O projeto básico, elaborado com amparo nos estudos técnicos preliminares e no anteprojeto, é o conjunto de elementos que define a obra e serviços que compõem o empreendimento, características básicas e desempenho almejado (grifos nossos).' ('Recomendações Básicas para a Contratação e Fiscalização de Obras de Edificações Públicas', SECOB/TCU- 2002)

24. Merecem destaque as colocações do MCT relativamente ao desempenho requerido no caso concreto (fls. 1620, V. 8): 'os equipamentos manufatureiros dos componentes microeletrônicos do 'Centro Tecnológico de Eletrônica Avançada' são extremamente sensíveis, impedindo que sejam apoiados em elementos estruturais sujeitos a vibrações.' (grifo nosso)

25. Atendo-se à questão da viabilidade da execução, condição prevista na Lei e destacada pelo justificante, é fácil perceber que o projeto básico fornecido mostrou-se inviável uma vez que a sua execução, sem a modificação implementada após os ensaios de vibração, não garantiria as condições necessárias ao funcionamento do Centro de Tecnologia, ou seja, não alcançaria o desempenho técnico requerido para o empreendimento.

26. Quanto ao projeto executivo, tem-se que este não se destina à definição de parâmetros que possam interferir na concepção do projeto, mas apenas a promover o detalhamento do partido arquitetônico e das soluções técnicas estabelecidas no projeto básico, de forma a orientar e disciplinar a sua execução. Ao contrário do que se pretendia demonstrar, as citações sobre projeto executivo trazidas ao texto do justificante se alinham com este entendimento:

'Art. 2º - O Projeto Básico é uma fase perfeitamente definida de um conjunto mais abrangente de estudos e projetos, precedido por estudos preliminares, anteprojeto, estudos de viabilidade técnica, econômica e avaliação de impacto ambiental, e sucedido pela fase de projeto executivo ou detalhamento (grifos nossos).' (Resolução CONFEA nº 361/91);

'17) Projeto Executivo

O projeto deverá conter todas as informações e orientações necessárias à execução completa da obra ou do serviço (grifo nosso), de acordo com as regras da ABNT.' (JUSTEN Filho, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. 10.ed. São Paulo: Dialética, 2004, p. 105);

'O Projeto Executivo deverá apresentar todos os elementos necessários à realização do empreendimento (grifo nosso), detalhando todas as interfaces dos sistemas e seus componentes.

Além dos desenhos que representem todos os detalhes construtivos elaborados com base no Projeto Básico aprovado (grifo nosso), o Projeto Executivo será constituído por um relatório técnico (...).' ('Manual de Obras Públicas – Edificações', Práticas da SEAP, p. 6)

27. Ante o exposto, tendo em vista que o Ministério da Ciência e Tecnologia contava com a assessoria técnica da Minerbo-Fuchs à época da licitação e, ainda, teve acesso a informações a respeito:

- da fragilidade inerente à metodologia de cálculo adotada pela projetista, impondo riscos de alteração da solução adotada quando da realização de estudos complementares;

- da singularidade da obra, a qual requer estudos mais complexos e minuciosos para elaboração do projeto básico;

- da possibilidade de alteração das condições de elaboração do projeto básico, a exemplo do tráfego, decorridos dois anos da sua conclusão;

- dos requisitos legais necessários à elaboração do projeto básico;

considera-se que existiam elementos técnicos suficientes para decidir pela realização dos estudos de vibração ainda na fase de projeto básico, garantindo a disponibilidade de uma versão adequada aos licitantes e minimizando a necessidade de alterações contratuais.

28. Desse modo, conclui-se que as justificativas do MCT não afastam a irregularidade relacionada ao projeto básico do CEITEC, o qual não atendeu às exigências do art. 6º, IX da Lei nº 8.666/1993 e mostrou-se inadequado para atingir a funcionalidade planejada para o empreendimento.

29. Uma vez inadequado, considerando-se que não houve a descaracterização do objeto, a modificação do projeto se impõe, a fim de não haver desperdício dos recursos públicos. No caso do CEITEC, esta possibilidade deve ser analisada levando-se em conta o regime de execução por empreitada integral. Nesse sentido, são válidos os comentários do autor Marçal Justen Filho transcritos abaixo:

'A empreitada integral é uma variação da empreitada por preço global (grifo nosso). O que a peculiariza é a abrangência da prestação imposta ao contratado, que tem o dever de executar e entregar um 'empreendimento' em sua integralidade, pronto, acabado e em condições de funcionamento (grifo nosso). A expressão 'empreendimento' indica uma obra ou um serviço não consumível que serve de instrumento para produzir outras utilidades. A diferença entre os conceitos de empreitada por preço global e empreitada integral fica evidente no caso de fracionamento de obra. Nesse caso, não haverá empreitada integral, pois o contratado executará apenas uma parte do empreendimento. No entanto, poderá existir empreitada por preço global. Basta que a fração da obra seja contratada por um preço que abranja todas as prestações do particular.

Aplicam-se à empreitada integral todas as considerações acerca da empreitada por preço global (grifo nosso), relativamente à natureza não aleatória do contrato.' (...).

30. Sem ignorar a obrigação do contratado de entregar o empreendimento em sua totalidade, tem-se que as modificações do projeto do CEITEC advêm de falha no projeto básico, o qual não contemplou os estudos necessários e exigidos para um empreendimento dessa envergadura, a cargo da Administração.

31. Quanto ao Consórcio construtor, que confeccionou a sua proposta com base no projeto básico fornecido, entende-se desarrazoado exigir que este pudesse antever o problema, pois dependeria do acesso à metodologia de cálculo adotada pela empresa projetista, contratada pelo MCT.

32. Ante o exposto, conclui-se que a Administração deu causa à modificação do projeto, levando a aplicar-se o disposto no § 6º do art. 65 da Lei nº 8.666, de 1993: 'Em havendo alteração unilateral do contrato que aumente os encargos do contratado, a Administração deverá restabelecer, por aditamento, o equilíbrio econômico-financeiro por aditamento'. Mais uma vez, são elucidativos os ensinamentos do professor Marçal Justen Filho:

'Outra questão problemática envolve o risco assumido pelo particular. Pretende-se que a empreitada global imporia ao particular o dever de realizar o objeto, de modo integral, arcando com todas as variações possíveis (grifo nosso). Vale dizer, seriam atribuídos ao contratado os riscos por eventuais eventos supervenientes, que pudessem elevar custos ou importar ônus imprevistos inicialmente. Essa concepção é equivocada, traduz enorme risco para a Administração e infringe os princípios fundamentais da licitação (grifo nosso). Quando promove a licitação, a Administração necessita cotejar propostas equivalentes, versando sobre a execução do mesmo objeto. Se a Administração não definir precisamente o objeto que será executado, cada licitante adotará interpretação própria e assumirá uma configuração distinta para tanto. Logo, as propostas não serão comparáveis entre si e a Administração não poderá selecionar uma como a mais vantajosa. Não se contraponha que o dever do particular é entregar o objeto perfeito e acabado, correndo por conta dele os riscos com a elaboração. Não é possível assumir riscos por eventos desconhecidos ou imprevisíveis, não cogitados nem mesmo pela própria Administração. Uma situação dessa ordem acabaria desaguando em uma de duas alternativas. Poderia imaginar-se que todos os licitantes incluiriam em suas propostas verbas destinadas a fazer face a essas eventualidades. Logo, todas as propostas teriam valor mais elevado. Por resultado, se nenhum inesperado viesse a ocorrer, a Administração teria pago valor superior ao necessário. Outra alternativa é que todos ou alguns dos licitantes resolvessem correr o risco e formulassem proposta não comportando imprevistos. Se esses viessem a ocorrer, a execução do objeto se tornaria inviável ou o particular acabaria por adotar execução de péssima qualidade.' (...).

33. Assim, a fim de resguardar o interesse público e o princípio da transparência, aceita-se excepcionalmente a formalização de Termo Aditivo, desde que devidamente motivado e circunstanciado, inclusive com a demonstração dos custos incorridos pela modificação introduzida, observados os limites estabelecidos no §1º do art. 65 da Lei de Licitações.

34. Ressalta-se, por fim, que o reconhecimento da necessidade de modificação do projeto para atender ao interesse público não descaracteriza o descumprimento do art. 6º, IX da Lei nº 8.666/1993.

III.1.3 Justificativa Minerbo-Fuchs / Análise

35. A explanação de motivos apresentada pela Minerbo-Fuchs (fls. 1584 – 1593, V. 7), datada de março de 2007, apresentou o mesmo teor das alegações de defesa do MCT, encaminhada pelo Ofício nº 148/2007 – CGRL/SPOA, de mesma data.

36. O contrato da Minerbo-Fuchs com o Ministério da Ciência e Tecnologia teve por objeto a prestação de serviços técnicos de verificação dos critérios e definições técnicas utilizadas nos projetos básicos e executivos, notadamente os critérios de dimensionamento; capacidade dos sistemas elétricos e mecânicos; soluções alternativas; padrões de qualidade e especificações, além de subsidiar/acompanhar a fiscalização da obra de construção do Centro Tecnológico de Eletrônica Avançada – CEITEC.

37. Diante do indício de deficiências no projeto básico, a empresa buscou demonstrar que os ensaios de vibração seriam desnecessários nesta primeira fase, o que justificaria a ausência de orientações ao MCT para que o procedimento fosse efetuado antes da licitação. Entretanto, conforme analisado nos parágrafos 15 a 28 deste Parecer, este posicionamento não foi acatado.

38. Assim, observa-se que, por omissão, a empresa concorreu para a inadequação do projeto básico. Com base nesse fato, serão propostas medidas para que as empresas contratadas pela Administração para elaborar projetos e prestar serviços de consultoria e supervisão, as quais tenham concorrido para configurar irregularidades na execução do empreendimento, possam ser devidamente penalizadas e responsabilizadas.

III.2 Irregularidade nº 2 – Não inclusão, no CD-ROM disponibilizado aos licitantes, do orçamento-base do certame, devidamente detalhado (art. 3º e art. 6º, inc. IX, item 'f' Lei 8.666/1993 – princípio da publicidade).

(...)

III.2.1. Justificativa MCT

39. Para justificar a ausência do orçamento-base detalhado em planilhas de quantitativos e preços unitários entre os itens do projeto básico disponibilizados no CD-ROM anexo ao Edital da Concorrência nº 03/2004, o MCT apresentou argumentos no sentido de demonstrar que o procedimento adotado não feriu o princípio da publicidade, tampouco caracterizou a deficiência do projeto básico, pois o referido documento técnico constava dos autos do processo administrativo referente à licitação, que ficou à disposição dos licitantes interessados em consultá-lo (fls. 1607-1610, V. 8).

40. Como subsídio para os argumentos apresentados, foi citada a Decisão nº 97/97 – Plenário, onde se concluiu que a entrega do orçamento detalhado junto com o Edital não seria exigível.

III.2.2 Análise Justificativa MCT

41. O orçamento da obra é um dos componentes do projeto básico, e constitui-se em pré-requisito para a licitação, compondo um dos anexos obrigatórios do edital, conforme estabelece a Lei nº 8.666/1993:

'Art. 6º (...) IX - Projeto Básico - conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução, devendo conter os seguintes elementos:

(...) f) orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados (grifo nosso); (...).

Art. 7º (...)

§ 2º As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando:

I - houver projeto básico aprovado pela autoridade competente e disponível para exame dos interessados em participar do processo licitatório;

II - existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários (grifo nosso); (...).

Art. 40. (...)

§ 2º Constituem anexos do edital, dele fazendo parte integrante:

I - o projeto básico e/ou executivo, com todas as suas partes, desenhos, especificações e outros complementos;

II - orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários (grifo nosso); (...).'

42. Segundo descrito na Lei, diferenciam-se dois tipos de orçamento: o sintético, que apresenta os quantitativos e os preços unitários de cada serviço (m^2 de alvenaria, m^3 de concreto, m^2 de pintura, etc.), e deve constar como anexo do edital (art. 40, § 2º, inc. II); e o analítico, que apresenta ainda as composições de custos unitários de todos os serviços, cuja existência nos autos é essencial para compor o projeto básico e viabilizar a licitação da obra (art. 6º, inc. IX, alínea 'f'; art. 7º, § 2º, inc. II)

43. Ao realizar a fiscalização da obra do CEITEC em 2006, a equipe de auditoria identificou que o orçamento sintético da obra, orçamento-base estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários, não constava entre os anexos do Edital, tampouco no CD-ROM onde foram gravados os projetos básicos/executivos (fls. 502, 526 e 527, V. 2). Além de caracterizar o descumprimento do art. 40, § 2º, inc. II, esta ausência configurou indício de deficiência do projeto básico.

44. Ao se dar publicidade ao projeto básico e/ou executivo, com todas as suas partes, desenhos, especificações e outros complementos, e ao orçamento-base da obra anexando-os ao edital, tem-se a intenção de garantir que todos os licitantes obtenham acesso às mesmas informações a respeito do objeto licitado, pelo mesmo período de tempo, de forma adequada e suficiente para a formulação de suas propostas.

45. O fato de a planilha orçamentária constar do processo licitatório, conforme informado pelo MCT, não possibilita o acesso simultâneo a esses dados por parte dos concorrentes, ou seja, não resguarda os princípios da publicidade e da isonomia entre os licitantes. A inclusão deste documento nos autos somente afasta o indício de projeto básico deficiente em função da ausência de orçamento da obra.

46. Quanto à Decisão 97/97 – TCU – Plenário citada pelo MCT para legitimar a inclusão da planilha nos autos, e não no Edital, infere-se que esta referia-se ao orçamento analítico da obra, o qual inclui as composições de custos unitários dos serviços, conforme destacamos abaixo:

'4.5. Resta, tão-somente, discutir o questionamento acerca da não divulgação do orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários, que constitui, de acordo com o § 2º, inciso II, do art. 40 da Lei nº 8.666/1993, anexo ao Edital, dele fazendo parte integrante. 4.6 Cabe destacar que os anexos citados na Lei não são obrigatórios em todas as licitações, são citados sim exemplificativamente, como bem ensina o Prof. Marçal Justen: 'Os anexos constituem-se em capítulos dotados de alguma autonomia, onde constam exigências sobre questões específicas ou definições acerca do objeto da licitação. A definição de cada anexo dependerá do caso concreto. O § 2º arrola alguns casos de anexos, exemplificativamente' (Justen Filho, Marçal, Comentários à lei de licitações e contratos administrativos, 3ª ed. rev. ampl., Aide, RJ, 1994, p. 251). 4.7 No entanto, como se trata de uma obra, é exigível a existência de 'orçamento detalhado em planilha que expressem a composição de todos os seus custos unitários', a vista do contido no § 2º, inciso II, do art. 7º da Lei nº 8.666/1993. Porém, não entendemos ser exigível a entrega do orçamento junto com o Edital, podendo o mesmo ficar à disposição dos licitantes interessados em verificá-lo (grifo nosso), além do mais, em nenhum momento, ficou caracterizado que não foi permitido o acesso dos licitantes ao orçamento, que existia, como se observou dos Relatórios de Julgamento e da Comunicação Interna tratados nos 02 (dois) próximos parágrafos.'

47. Realmente não é obrigatório incluir o orçamento analítico entre os anexos do edital, apesar de a maior facilidade de acesso a documentos e informações maximizar a publicidade e a eficiência da ação administrativa, ou seja, tratar-se de uma boa prática. Já o orçamento sintético é indispensável que seja fornecido juntamente com o edital. Esse entendimento é confirmado em deliberações mais recentes do TCU, a exemplo do Acórdão nº 762/2007 – TCU – PLENÁRIO:

'9.3. determinar a Furnas Centrais Elétricas S. A. que, em futuras licitações para a contratação de serviços e obras, promova as seguintes verificações e/ou correções apontadas em relação à Concorrência CO.APR.T.009.05, a fim de evitar a repetição das irregularidades ali apontadas:

9.3.1. cumpra os incisos I e II do § 2º do art. 40 da Lei nº 8.666/1993, fazendo constar no edital planilha com todos os preços unitários e todos os projetos e demais informações que assegurem igualdade de condições a todos os concorrentes; (...);

9.3.5. faça constar do processo licitatório, e disponibilize às licitantes:

9.3.5.1. todos os estudos e projetos básicos que possibilitem uma adequada avaliação dos serviços necessários à execução do empreendimento, bem como as suas especificações e memoriais descritivos, de forma a garantir o Princípio da Isonomia nas licitações;

9.3.5.2. composições de custos unitários do projeto básico, podendo ser em forma de anexos aquelas que, por simplificação, forem levadas à planilha orçamentária de maneira resumida;' (grifos nossos)

48. Portanto, permanece não atendido o inciso II do § 2º do art. 40 da Lei nº 8.666/1993, o que, consequentemente, feriu o princípio constitucional da isonomia e da

publicidade, norteadores da Lei de Licitações e Contratos, conforme o seu artigo 3º e inciso XXI do art. 37 da Constituição Federal.

III.3 Irregularidade nº 3 – Inclusão de cláusulas e condições no Edital da Concorrência nº 03/2004 que restringiram indevidamente o caráter competitivo da licitação (art. 3º, § 1º, inc. I, Lei nº 8.666/1993).

(...) III.3.1. Ministério da Ciência e Tecnologia

49. As alegações de defesa do Ministério da Ciência e Tecnologia referem-se especificamente a cada uma das condições do Edital consideradas restritivas ao caráter competitivo da licitação (fls. 1610-1616 , V. 8).

50. Do mesmo modo, e para facilitar o entendimento, o resumo das justificativas apresentadas e as respectivas análises foram agrupadas por subtítulos correspondentes à descrição dessas condições.

a) Fixação de no máximo duas empresas para composição de consórcios (item 3.1.3.b do Edital).

Justificativa:

51. Esta questão foi abordada pelo MCT seguindo a mesma linha da manifestação apresentada por ocasião do FISCOBRAS 2006, alegando-se principalmente que:

- Pela interpretação do art. 33 da Lei nº 8.666/1993 em conjunto com os comentários do Professor Marçal Justen Filho (...), o MCT entendeu que a Lei não veda a limitação do número de consorciados, sendo 'facultado à Administração não só a autorização para participação em consórcio como também a definição das regras que vão determinar tal participação';

- 'Dentro de um universo de poucas empresas, a permissão de associação entre as mesmas torna ainda menor tal universo, quanto maior o número de possíveis associações.'

- '(...) houve cerca de dez empresas participando da licitação em apreço e, caso se admitisse uma quantidade maior de consorciados, haveria no máximo dois ou três licitantes, reduzindo a competitividade.'.

Análise:

52. Inicialmente vale esclarecer que o MCT demonstra um entendimento equivocado ao afirmar que, caso se admitisse a associação de mais de duas empresas em consórcio, o total de dez participantes seria reduzido a no máximo dois ou três, considerando que a única possibilidade seria a associação entre o mesmo universo de participantes.

53. A idéia de ampliar o número de empresas do consórcio é justamente inversa. É de possibilitar que empresas que em duplas não cumpririam os requisitos de habilitação, pudessem alcançar o nível de exigência estabelecido no edital juntando-se a outras, em situação semelhante. Nesse passo, estabelecidos os requisitos de habilitação, quanto mais empresas se admitir na formação do consórcio, tanto maior o universo de participantes. O inciso III do art. 33 da Lei nº 8.666/1993 nos permite chegar a esta conclusão:

'Art. 33. Quando permitida na licitação a participação de empresas em consórcio, observar-se-ão as seguintes normas: (...)

III - apresentação dos documentos exigidos nos arts. 28 a 31 desta Lei por parte de cada consorciado, admitindo-se, para efeito de qualificação técnica, o somatório dos quantitativos de cada consorciado, e, para efeito de qualificação econômico-financeira, o somatório dos valores de cada consorciado, na proporção de sua respectiva participação (grifo nosso), podendo a Administração estabelecer, para o consórcio, um acréscimo de até 30% (trinta por cento) dos valores exigidos para licitante individual, inexigível este acréscimo para os consórcios compostos, em sua totalidade, por micro e pequenas empresas assim definidas em lei;'

54. De fato, a autorização para participação em consórcio, bem como a definição das regras, é uma escolha discricionária da Administração, porém, não arbitrária. Assim, cabe à

Administração apresentar os motivos técnicos que levaram ao número estabelecido. Tais justificativas deveriam relacionar-se à natureza dos serviços exigidos para qualificação técnica, especialmente em se tratando de empreitada integral, dada a dificuldade de uma única empresa reunir experiência em todos os setores envolvidos.

55. Na ausência da motivação técnica que levou à limitação de duas empresas por consórcio, persiste o entendimento de que a definição de no máximo duas empresas por consórcio contribuiu com a restrição ao caráter competitivo do certame, especialmente quando analisada em conjunto com outros aspectos, tratados a seguir.

b) Exigência de comprovação de qualificação técnica quanto à realização dos serviços relacionadas no item 9.2.5.b.2 do Edital (parcelas 03, 04, 09, 10, 11, 12 e 13), limitando-se ao máximo de quatro atestados/contratos (9.2.5.b e 7.5.3 do Edital)

Justificativa:

56. Alegou-se, inicialmente, que o TCU já teria se pronunciado no sentido de considerar não restritiva a exigência de no máximo 4 atestados, conforme os itens 9.7 a 9.10 da instrução que fundamentou o julgamento por relação da representação do TC – 013.569/2005-0 (Acórdão nº 1.881/2005) (...).

57. Dando destaque à complexidade da obra, ressaltou-se que a comprovação da experiência anterior seria imprescindível para a escolha do executor da obra, o que justificaria o rigor estabelecido para a análise do acervo técnico e idoneidade jurídica/financeira, eliminando-se o risco de que se praticasse engenharia reversa, ou seja, de tentar assimilar o processo de forma superficial e parcial.

58. Ao final, o MCT citou várias decisões do TCU para subsidiar o seu posicionamento de que a limitação da quantidade de atestados é admissível (Decisões nº 217/1997 – Plenário, 101/1998 – Plenário, 40/1999 – Plenário, 52/1999 – Plenário e 702/1999 – Plenário) e afirmou, de forma direta, que 'a aceitação de 4 (quatro) atestados para a comprovação das referidas parcelas é proporcional ao objeto da licitação (grifo nosso) e está longe de restringir a competitividade no certame, visando, isto sim, ampliá-la, já que é possível o somatório dos atestados das licitantes'.

Análise:

59. Vale esclarecer que os argumentos apresentados pelo MCT não enfrentam de forma adequada o indício de irregularidade apontado, além de praticamente repetir a manifestação prévia do FISCOBRAS 2006, que não foi acatada pela equipe de auditoria.

60. Primeiramente, foram transcritos os itens 9.7 a 9.10 da instrução que fundamentou o julgamento por relação do TC – 013.569/2005-0 (Acórdão nº 1.881/2005), trecho que trata claramente da parcela 1 exigida no Edital, referente às Salas Limpas (...). Tanto que, no parágrafo seguinte do mesmo documento, no item 9.11, tem-se ressalvas quanto às demais parcelas exigidas para a qualificação técnica, nos seguintes termos:

'Por outro lado, verifica-se que o questionamento deste Tribunal não foi atendido na íntegra. A CGRL/MCT não apresentou os critérios técnicos para o estabelecimento das parcelas mínimas contempladas nas alíneas b.2 do item 9.2.5 do edital (parcelas nos 2 a 13 – fls. 13/14 do Anexo 1) (grifo nosso). Trata-se aqui dos serviços compreendidos em 'obra e/ou serviço de complexidade tecnológica operacional equivalente ou superior ao objeto' da licitação.'

61. Desse modo, na citada instrução não consta o posicionamento do TCU especificamente quanto à limitação de atestados para comprovar experiência anterior na realização dos serviços elencados nas parcelas 03, 04, 09, 10, 11, 12 e 13, quais sejam (fls. 513, V. 2):

'03. Execução de sistemas de energia compreendendo: Sistema de energia ininterrupta (no-break) - 300 KVA; Sistema de geração de energia de emergência - 2000 KVA;

04. Sistema de automação e/ou supervisão predial - 500 pontos;

09. Sistema de detecção e alarme de incêndio - 400 pontos;

10. Sistema de refrigeração predial - 1500 TR;

11. Instalações elétricas potência instalada - 3.000 KVA;

12. Sistema de som ambiental - 300 pontos;

13. Instalação de elevador hidráulico – 2 unidades.'

62. Quanto às decisões do TCU, observa-se que foram citados trabalhos anteriores a 1999. O posicionamento mais recente desta Corte é no sentido de que tal limitação somente é possível se essencial para garantir a perfeita execução do objeto:

'Abstenha-se de vedar a apresentação de atestados que façam referência a serviços prestados em mais de um contrato para fins de comprovação de atendimento a quesitos de pontuação, nos casos em que a aptidão técnica das empresas puder ser satisfatoriamente demonstrada mediante a comprovação de prestação de serviços em vários contratos. (Acórdão nº 1.094/2004 – TCU – PLENÁRIO)

Não se deve exigir nas licitações número mínimo de atestados para comprovar aptidão técnica, exceto quando o estabelecimento de um número definido for justificado e expressamente considerado necessário à garantia da execução do contrato, à segurança e perfeição da obra ou do serviço, à regularidade do fornecimento ou ao atendimento de qualquer outro interesse público.' (Decisão nº 444/2001 – TCU – PLENÁRIO)

63. No caso do CEITEC, é pertinente avaliar a necessidade e o grau de exigência estabelecido. Assim, a questão reside em se esclarecer tecnicamente o motivo da limitação de 4 atestados/contratos para comprovar experiência anterior na execução dos serviços em tela, ou seja, em demonstrar que tal requisito é razoável e adequado tendo em vista a proporcionalidade ao objeto da licitação e às suas peculiaridades, a partir dos dados técnicos da obra. A afirmativa do MCT transcrita anteriormente no parágrafo 58, sem a correspondente fundamentação técnica, não cumpre este papel.

64. Ressalta-se que não se trata de 4 atestados distintos para cada serviço, e sim 4 atestados relativos a no máximo 4 contratos para comprovar todas as 13 parcelas de serviços estabelecidas, sendo que para a Sala Limpa o quantitativo mínimo deveria ser comprovado em apenas 1 atestado totalizando 400 m^2 ou em até 3, com somatório de áreas de no mínimo 1300 m^2 (item 9.2.5-b do Edital, fls. 512, V. 2). Para as demais parcelas, o quantitativo total de cada uma das parcelas deveria ser comprovado num mesmo atestado, na mesma obra (item 9.2.5-b.4 do Edital, fls. 513, V. 2).

65. Tem-se, portanto, que as justificativas apresentadas em relação ao número de atestados são insuficientes para afastar o indício de restrição ao caráter competitivo da licitação.

c) Fixação das exigências 'a' e 'b' acima concomitantemente à ampla possibilidade de subcontratação autorizada no item 16 do Edital

Justificativa:

66. O MCT buscou, inicialmente, desvincular os indícios de restrição relativos a limitação do número de empresas em consórcio ('a') e do número de atestados ('b') do referente à ampla possibilidade de subcontratação autorizada no item 16 do Edital ('c'), alegando tratar-se de eventos que ocorrem em fases distintas: habilitação do certame e execução contratual.

67. Destacou que não há vínculo entre o subcontratado e a Administração, permanecendo o contratado principal, no caso o Consórcio Racional-Delta, como único responsável pela integralidade do empreendimento.

68. Afirmou que não houve ampla permissão para subcontratação, e que o item 16 do Edital buscou limitar os serviços, não estando neles incluídos os serviços de maior relevância.

Análise:

69. O item 16 do Edital apresenta-se nos seguintes termos:

'16. DA SUBCONTRATAÇÃO

16.1. Para a realização das obras de construção do Complexo objeto deste Edital, será admitida a subcontratação da execução de terraplenagem, fundações, estruturas metálicas, impermeabilizações, instalações elétricas e eletrônicas, ar condicionado, instalações hidráulicas e

sanitárias, proteção contra incêndio, elevadores, fornecimento de concreto usinado, esquadrias, forros modulares, pavimentação externa e paisagismo.

16.1.1. Os itens da obra a serem subcontratados somente poderão ser submetidos a empresas de engenharia devidamente registradas no CREA e com qualificação técnica compatível com o item que pretenda executar, comprovada pela apresentação de atestado de responsabilidade técnica por execução de obra ou serviço de características semelhantes, em nome de profissional do seu quadro permanente.'

70. A partir do texto transcrito, observa-se que os itens para os quais se admite a subcontratação são bastante abrangentes, e incluem serviços relevantes exigidos para a qualificação técnica da empresa, tais como: sistema de detecção e alarme de incêndio, mínimo 400 pontos = proteção contra incêndio, sistema de refrigeração predial, mínimo 1500 TR = ar condicionado; instalação de elevador hidráulico, 2 un. = elevadores, etc.

71. Diante disso, questiona-se qual teria sido o objetivo da Administração ao limitar quatro atestados/contratos para comprovar a qualificação técnica quanto à realização de todos os serviços e quantitativos mínimos relacionados no item 9.2.5.b.2 do Edital (parcelas 03, 04, 09, 10, 11, 12 e 13) e também ao estabelecer o número máximo de duas empresas por consórcio, se na prática tais serviços poderiam ser realizados por quaisquer empresas, bastando que estas apresentassem registro no CREA e experiência anterior compatível com o item que pretendessem executar.

72. Tem-se, portanto, que a ampla possibilidade de subcontratação estabelecida no Edital, reforça os indícios de restrição à competitividade quando relacionada às exigências 'a' e 'b' tratadas anteriormente, pois demonstram que estas não serão efetivas nos sentido de garantir a qualidade na execução do objeto.

73. Não se discute a possibilidade da subcontratação. Este estatuto está previsto no art. 72 da Lei nº 8.666/1993, e é de grande valia na execução de objetos complexos, pois raras empresas têm condições de dominar todo o processo executivo. Entretanto, devem ser estabelecidos limites no instrumento convocatório, resguardando-se os itens mais relevantes para os quais o contratado comprovou qualificação técnica, sob pena de colocar em risco os interesses da Administração Pública.

74. Ante o exposto, rejeitam-se as justificativas ora apresentadas, e confirma-se que a ausência de limites adequados para a subcontratação corrobora a constatação de restrição ao caráter competitivo do certame e coloca em risco o atendimento ao interesse público.

d) Exigência de qualificação técnica mediante a comprovação de execução anterior de 1200m3 de concreto protendido com no mínimo 50Mpa (parcela 08 do item 9.2.5.b.2 do Edital), considerando que tal serviço não consta na planilha de serviços da obra

Justificativa:

75. Para justificar a inclusão do concreto protendido 50 Mpa entre as exigências de qualificação técnica, mesmo diante da ausência deste item na planilha de serviços da obra, e portanto no projeto básico, o justificante alega tratar-se de serviço compatível com estruturas anti-vibratórias como a prevista para o CEITEC e, ainda, comum a obras de grande porte.

76. Afirmou que a planilha produzida pela Minerbo-Fuchs Engenharia S. A. objetivou unicamente orçar a obra, entendendo-se, à época, que o concreto de resistência 35 Mpa serviria para este fim. Apesar disso, o concreto protendido fck 50 Mpa consta na proposta contratada, no item 1.3.2.1, o que confirmaria a adequação da exigência do Edital.

Análise:

77. Ao contrário da afirmativa do MCT, o orçamento-base da obra deve refletir os custos e quantitativos do objeto da licitação, definido a partir do projeto básico e das correspondentes especificações técnicas, conforme se depreende da leitura do inciso IX do art. 6º da Lei nº 8.666/1993, especialmente dos trechos transcritos abaixo:

'IX - Projeto Básico - conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução, devendo conter os seguintes elementos: (...);

c) identificação dos tipos de serviços a executar e de materiais e equipamentos a incorporar à obra, bem como suas especificações que assegurem os melhores resultados para o empreendimento, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução; (...);

f) orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados;' (grifos nossos)

78. Com base no inciso II do art. 30 da Lei nº 8.666/1993, e considerando preliminarmente que a planilha do projeto básico apresentava-se compatível com o objeto do certame, nenhuma exigência de qualificação técnica poderia suplantar as especificações e os quantitativos nela estabelecidos:

'Art. 30. A documentação relativa à qualificação técnica limitar-se-á a:

(...);

II - comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação, e indicação das instalações e do aparelhamento e do pessoal técnico adequados e disponíveis para a realização do objeto da licitação, bem como da qualificação de cada um dos membros da equipe técnica que se responsabilizará pelos trabalhos;' (grifos nossos)

79. O Acórdão nº 1.917/2003 – TCU – PLENÁRIO condiz com este entendimento:

'No que concerne à apresentação dos atestados, a jurisprudência desta Corte vem evoluindo no sentido de admitir que a comprovação da capacidade técnico-operacional possa ser feita mediante atestados, desde que a exigência guarde proporção com a dimensão e complexidade da obra e dos serviços a serem executadas.'

80. O fato do serviço ter sido incluído na proposta vencedora, mesmo sem constar da planilha do orçamento-base, não serve de justificativa, pois trata-se de informação posterior, que não fundamentou a decisão da Administração ao incluir o requisito no Edital. Ademais, a admissão de proposta ofertada pela licitante contendo especificações de serviços e respectivas quantidades destoantes do orçamento-base deve ser vista com reserva, e será analisada a seguir, na Irregularidade 5.

81. Rejeitam-se, portanto, os argumentos do MCT, pois a exigência de comprovação de experiência anterior na execução de serviço de complexidade incompatível com a especificada no projeto básico configura-se como excessiva e desnecessária, em descompasso com o inciso II do art. 30 da Lei nº 8.666/1993, e restringe indevidamente o caráter competitivo do certame.

Conclusão - Irregularidade nº 3

82. Não foram acatadas as alegações de defesa apresentadas pelo MCT relativas à: a) fixação de no máximo duas empresas para composição de consórcios (item 3.1.3.b do Edital); b) exigência de comprovação de qualificação técnica quanto à realização dos serviços relacionadas no item 9.2.5.b.2 do Edital (parcelas 03, 04, 09, 10, 11, 12 e 13), limitando-se ao máximo de quatro atestados/contratos (9.2.5.b e 7.5.3 do Edital); c) fixação das exigências 'a' e 'b' supra concomitantemente à ampla possibilidade de subcontratação autorizada no item 16 do Edital; d) exigência de qualificação técnica mediante a comprovação de execução anterior de 1.200 m^3 de concreto protendido, com no mínimo 50 Mpa de carga, apesar de tal serviço não constar na planilha de serviços da obra.

83. Ressalta-se, conforme exposto anteriormente pela equipe de auditoria do FISCOBRAS 2006 (fls. 1413, V. 7), que, apesar de 204 interessados terem retirado o Edital, apenas

cinco apresentaram proposta, e um único licitante conseguiu atender às exigências de habilitação. Confirma-se, portanto, a restrição ao caráter competitivo do certame licitatório, caracterizando o descumprimento do art. 3º, §1º, inciso I, da Lei nº 8.666/1993.

III.4 Irregularidade nº 4 – Alteração do Edital sem a reabertura do prazo para a apresentação das propostas (art. 21, § 4º, Lei nº 8.666/1993).

(...) III.4.1. Justificativa MCT

84. Para defender-se quanto ao indício de descumprimento do art. 21, § 4º, da Lei nº 8.666/1993 decorrente de alteração do item 9.2.5.c do Edital da Concorrência nº 03/2004 sem reabertura de prazo para a apresentação das propostas, o MCT apresentou as alegações resumidas a seguir (fls. 1616-1617, V. 8):

- A expressão suprimida no item 9.2.5.c, 'há mais de 12 meses', não teria afetado a formulação de propostas, por se tratar de item irrelevante dentro de todo o contexto do procedimento licitatório, e se enquadraria nas exceções previstas no § 4º do art. 21 da Lei nº 8.666/1993;

- Por ter se dado no âmbito da habilitação, a alteração não teria influência na elaboração das propostas;

- A publicidade teria sido alcançada, visto que o Edital modificado foi disponibilizado no sítio governamental Comprasnet;

- Foram citadas decisões no âmbito do Judiciário relativas a esta alteração, favoráveis ao MCT.

III.4.2 Análise Justificativa MCT

85. Consta a seguir a versão original do item 9.2.5.c, destacado em negrito o trecho retirado quando da alteração do Edital:

'c) Atestado(s) fornecidos por pessoa jurídica de direito público ou privado, devidamente registrado(s) no CREA ou acompanhado(s) da respectiva Certidão de Acervo Técnico (CAT) emitida pelo CREA, em nome de profissional de nível superior legalmente habilitado, obrigatoriamente integrante do quadro permanente da LICITANTE há mais de 12 meses, onde fique comprovada a sua responsabilidade técnica na execução de obra de construção com características similares ao objeto deste Edital.'

86. É fácil perceber que a expressão retirada é restritiva, ou seja, sua exclusão poderia ampliar o número de interessados na licitação, incluindo aqueles que dispusessem de profissional habilitado em seus quadros permanentes, porém por período menor que 12 meses.

87. Tem-se portanto dois grupos distintos: o primeiro, daqueles que já atendiam ao requisito original, cujas propostas encontravam-se provavelmente em elaboração, os quais não foram afetados pela mudança; o segundo, de proponentes incluídos no rol de interessados a partir do momento da alteração do Edital, e por isso prejudicados quanto ao prazo para estudar o projeto e preparar suas propostas, que ficou reduzido a cerca de 7 (sete) dias (...).

88. Por mais que no âmbito do Judiciário existam decisões favoráveis ao MCT (...), como restou evidenciado que a alteração tinha o potencial de afetar a formulação das propostas do segundo grupo descrito acima, gerando prejuízo à participação de um maior número de licitantes, a reabertura do prazo se configura como obrigatória.

89. Outrossim, a divulgação pelo sítio do Comprasnet não se mostra suficiente para atender a lei, que prevê a 'divulgação pela mesma forma que se deu o texto original'.

90. Desse modo, o procedimento adotado encontra-se em descompasso com o § 4º do art. 21 da Lei nº 8.666/1993, podendo ter influenciado negativamente no nível de concorrência do certame licitatório, o que impossibilita o acatamento das alegações de defesa.

III.5 Irregularidade nº 5 – Ausência, na proposta comercial do Consórcio, das especificações, características e preços unitários dos serviços, em descompasso com os itens 11.1.4 e 11.1.5 do Edital, e utilização de especificações e quantitativos destoantes do orçamento-base (art. 48, inc. I, e art. 43, inc. IV, Lei 8.666/1993 e art. 105 da Lei 10934/2004). (...)

III.5.2 Justificativa MCT

91. As justificas do MCT relativas à proposta comercial do Consórcio constam às folhas 1617 a 1620 do Volume 8 dos autos.

92. Quanto à ausência de detalhamento da proposta em planilha de quantitativos e preços unitários, condição necessária para viabilizar o cumprimento ao inciso IV do art. 43 da Lei nº 8.666/1993 e à Lei de Diretrizes Orçamentárias vigente à época da licitação, o MCT demonstra o entendimento de que a conformidade das propostas com os requisitos do Edital seriam suficientes para atender a estes dispositivos legais.

93. Destacou-se que o Edital não teria exigido o detalhamento da planilha em preços unitários, tendo em vista tratar-se de empreitada integral, na qual o contratado deve entregar a obra em sua totalidade, pelo preço global acertado, trazendo citações da Lei nº 8.666/1993 e do Jurista Marçal Justen Filho para subsidiar este posicionamento.

94. Afirmou-se que a Lei admitiria a existência de propostas sem planilha de preços e quantitativos, devido à previsão do §3º do art. 65, onde se tem que 'se no contrato não houverem sido contemplados preços unitários para obras ou serviços, esses serão fixados mediante acordo entre as partes (...)'.

95. Mencionou-se, novamente, que a legalidade da concorrência teria sido reconhecida no Acórdão nº 1.881/2005-TCU-Plenário, do TC 013.569/2005-0 (auditoria de acompanhamento - Concorrência nº 3/2004), concluindo que o modelo de proposta apresentada pelo Consórcio não constitui afronta aos requisitos da Lei ou do Edital da obra do CEITEC.

III.5.3 Análise Justificativa MCT

96. Diante da Irregularidade apontada pela equipe de auditoria do FISCOBRAS 2006, foram solicitadas justificativas quanto à ausência de detalhamento do orçamento da proposta contratada, impedindo a verificação da compatibilidade com preços de mercado e com o SINAPI e, ainda, quanto à adoção de especificações de serviços e respectivas quantidades destoantes do orçamento-base (item 9.1.3.3 do Acórdão nº 1.846/2006).

97. Observa-se que as alegações de defesa ativeram-se aos aspectos da ausência de detalhamento da proposta comercial do Consórcio, omitindo-se em relação às especificações de serviços e quantitativos destoantes do orçamento-base.

98. A incompatibilidade entre as planilhas da proposta vencedora e da Administração foi provavelmente potencializada pela ausência do orçamento-base da obra entre os anexos do Edital (Irregularidade 2, parágrafos 39 a 48 deste Parecer).

99. Numa licitação, se o objeto e a planilha de quantidades dos serviços não são definidos precisamente, cada participante adota interpretação própria e define uma configuração distinta em seu orçamento. Logo, as propostas tornam-se incomparáveis entre si e em relação à planilha da Contratante, prejudicando a adoção do orçamento-base como parâmetro para análise de preços unitários e dificultando a seleção da oferta mais vantajosa.

100. É pertinente esclarecer que a fixação dos quantitativos estimados no orçamento-base não obriga os interessados a aceitá-los passivamente, mesmo quando incompatíveis com os projetos e especificações. Sempre que o edital impuser riscos de prejuízo ao proponente, é reservado a ele o direito de questioná-lo através de impugnações, nos prazos fixados na Lei.

101. Quanto à ausência de detalhamento do orçamento da proposta contratada, contrariando a interpretação demonstrada pelo MCT, verifica-se que o adequado atendimento ao inciso IV do art. 43 da Lei nº 8.666/1993 e ao art. 105 da Lei nº 10.934/2004 requer a aferição dos custos unitários, e não somente do preço global, conforme teria sido estabelecido no Edital:

'Art. 43. A licitação será processada e julgada com observância dos seguintes procedimentos:

(...);

IV - verificação da conformidade de cada proposta com os requisitos do edital e, conforme o caso, com os preços correntes no mercado (grifos nossos) ou fixados por órgão oficial competente, ou ainda com os constantes do sistema de registro de preços, os quais deverão ser devidamente

registrados na ata de julgamento, promovendo-se a desclassificação das propostas desconformes ou incompatíveis;' (Lei nº 8.666/1993)

'Art. 105. Os custos unitários de materiais e serviços de obras executadas com recursos dos Orçamentos da União não poderão ser superiores à mediana daqueles constantes do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil – SINAPI (grifos nossos), mantido pela Caixa Econômica Federal, que deverá disponibilizar tais informações na internet.' (Lei nº 10.934/2004)

102. Como agravante, observa-se nos itens 11.1.4 e 11.1.5 do Edital a previsão de preços unitários e da caracterização dos serviços nas propostas comerciais:

'11.1.4. Havendo discordância entre os preços por extenso e em algarismos; e havendo incoerência entre o preço unitário e o total (grifo nosso), prevalecerão os primeiros. (...).

11.1.5. Deve conter especificação e características do(s) serviço(s) (grifo nosso) cotado(s) e outros elementos que, de forma inequívoca, identifiquem sua execução.'

103. Assim, o cumprimento aos itens do Edital e à legislação destacada anteriormente dependeria da apresentação da planilha de quantitativos e preços unitários pelo Consórcio, compatível com os serviços e quantitativos especificados no orçamento-base, ainda na fase de classificação das propostas, o que não se confirmou na prática.

104. Estes requisitos independem de tratar-se de licitação por preço global, especialmente pelo risco de 'jogo de planilha' em caso de aditamento, conforme se observa nos comentários do Jurista Marçal Justen Filho:

'Por outro lado, anote-se que o problema de preços unitários não é irrelevante quando a licitação versa sobre empreitada por preço global, especialmente em vista da eventual necessidade de alterações no custos da execução do certame (grifo nosso). O tema é de extrema relevância, tal como apontado em decisão do TCU, no sentido de que 'Há que se nortear pelo entendimento, já comum no Tribunal, de que estando o preço global no limite aceitável, dado pelo orçamento da licitação, os sobrepreços existentes, devido à falta de critérios de aceitabilidade de preços unitários, apenas causam prejuízos quando se acrescentam quantitativos aos itens de serviço correspondentes...' (Acórdão nº 1.684/2003, rel. Min. Marcos Villaça). Bem por isso, tem sido exigida pelos órgãos de controle a adoção no edital de regras atinentes aos preços unitários (grifo nosso).' (...).

105. Apesar do contrato do CEITEC ter sido celebrado sob o regime de 'empreitada integral', que, em princípio, não admite termos aditivos para alterações de custos, aceitou-se excepcionalmente o aditamento deste ajuste, tendo em vista a ocorrência de falhas na concepção do projeto básico a cargo da Administração que poderia prejudicar a satisfação do interesse público (Irregularidade 1, parágrafos 29 a 33 deste Parecer). Este fato, observado no caso concreto, reforça a afirmativa do parágrafo 104 acima.

106. Ante o exposto, mesmo que o texto do §3º do art. 65 desse margem a admitir a existência de propostas sem o detalhamento de preços unitários das obra e serviços, este procedimento não deveria prevalecer, tendo em vista que se opõe a outros aspectos relevantes da Lei de Licitações destacados anteriormente, bem como aos princípios da isonomia e da seleção da proposta mais vantajosa.

107. Cabe destacar, por fim, que na auditoria de acompanhamento anteriormente realizada pela 6ª SECEX do TCU (TC 013.569/2005-0 - Concorrência nº 03/2004), a qual resultou no Acórdão nº 1.881/2005 – TCU – Plenário, a CGRL/MCT não encaminhou ao Tribunal a proposta comercial da empresa vencedora do certame, apesar de solicitada (...).

108. Diante disso, não houve manifestação do TCU no sentido de considerar a proposta comercial adequada. Ao contrário, como o objeto foi contratado por valor superior ao estimado, (R$ 148.751.445,41 x R$ 136.791.371,11), foram feitas determinações ao MCT no sentido de resguardar a Administração Pública de eventuais prejuízos e de aprimorar os procedimentos relativos à forma de apresentação das propostas das licitantes:

'3.1.2. quando da elaboração das planilhas de referência nos próximos certames, discrimine todos os custos unitários envolvidos, explicite a composição do BDI que está sendo utilizado na formação dos preços e exija que os licitantes façam o mesmo em relação às suas propostas (grifo nosso);

3.1.3. quando da execução das obras objeto da Concorrência nº 03/2004, apenas autorize a implementação de serviços cujos custos unitários de materiais e mão-de-obra estejam superiores à mediana daqueles constantes do Sistema Nacional de Custos e Índices da Construção Civil – SINAPI em situações especiais, devidamente justificadas em relatório técnico circunstanciado, aprovado pela autoridade competente, em consonância com o art. 105 da Lei nº 10.934/2004;' (Acórdão nº 1.881/2005 – TCU – 2ª CÂMARA)

109. Portanto, como a proposta comercial do Consórcio não apresenta os elementos necessários para viabilizar o cumprimento ao art. 43, IV, da Lei nº 8.666/1993 e o art. 105 da Lei nº 10.934/2004, e também não atende plenamente aos itens 11.1.4 e 11.1.5 do ato convocatório, configurando desrespeito ao art. 48, inc. I, da Lei nº 8.666/1993, confirma-se a irregularidade.

III.6 Irregularidade nº 6 – Estipulação de garantias diferentes para empresas e consórcios e alteração do percentual previsto na minuta do contrato anexa ao Edital – 0,7% x 5% do preço global do empreendimento (art. 3º da Lei 8.666/1993 – princípio da igualdade). (...).

III.6.2 Justificativa MCT

110. Para justificar o valor retido a título de garantia contratual, de R$ 1.041.260,11, o MCT destacou a cláusula nona do contrato, onde se tinha que o percentual de 5% deveria incidir sobre o valor pactuado para o período de 120 dias, e não sobre o valor total do contrato (fls. 1633-1634, V. 8).

111. Não foram localizadas explicações do MCT relativas às diferentes garantias estipuladas no item 15.2 do Edital da Concorrência nº 03/2004, de R$ 13.679.000,00 para licitantes não consorciadas (cerca de 10% do total estimado para a obra), contra 5% do valor pactuado para o período de 120 (cento e vinte) dias para os consórcios, o que constitui afronta ao princípio da igualdade (art. 3º da Lei nº 8.666/1993).

III.6.3 Análise Justificativa MCT

112. O texto da cláusula nona do contrato pode ser aferido às fls. 1035 do Volume 5 dos autos, onde de fato se confirma que o percentual de 5% incide sobre o valor pactuado para o período de 120 (cento e vinte) dias, coerente também com o texto da minuta do contrato, transcrito abaixo:

'CLÁUSULA NONA – DA GARANTIA DE EXECUÇÃO

A CONTRATADA prestou garantia no valor de R$ ( ) correspondente a 5% (cinco por cento) do valor pactuado para o período de 120 (cento e vinte) dias (grifo nosso), na modalidade de _____, Apólice nº _____, de _____ consoante o art. 56, §_____, inciso ____, da Lei nº 8.666/1993 e alterações.'

113. Pende, no entanto, de explicação o porquê deste valor que representa apenas 0,7% do total contratado, se a garantia exigida de empresas não consorciadas aproximar-se-ia do limite de 10%, admitido somente para obras de grande vulto e alta complexidade técnica, conforme §3º do art. 56 da Lei nº 8.666/1993 (garantia prevista no item 15.2 do Edital / valor original do contrato = 13.679.000,00 / 148.751.445,41 = 9,20%).

114. Deve-se observar que a garantia pode constituir-se em mecanismo de restrição à participação dos interessados:

'A prestação de garantia pelo particular envolve uma questão delicada. Sob um ângulo, a Administração deve cercar-se de todas as cautelas para evitar prejuízo ao patrimônio público. Isso significa exigir do particular o fornecimento de garantia de indenização de eventuais danos. Portanto, a prestação da garantia é uma vantagem para a Administração.

Sob outro enfoque, porém, a prestação de garantias representa um encargo econômico-financeiro para o particular. Para promover a garantia, é obrigado a desembolsar recursos. Em

alguns casos, as dimensões desse encargo podem atingir valores muito elevados. Isso poderia inviabilizar a contratação porque o particular, muito embora em condições de desempenhar suas prestações, não disporia de recursos para arcar com o custo da garantia. Assim, a exigência de garantias vultosas poderia ser instrumento de impedimento à livre participação dos interessados (grifo nosso). Como se não bastasse, o particular engloba, na formação de seus custos, os encargos necessários à obtenção da garantia (grifo nosso). Sob essa abordagem, a garantia produz malefícios. Tanto reduz o número de licitantes como acarreta elevação dos custos para a Administração.' (...).

115. Nesse contexto, resta claro que a diferença estabelecida no Edital favoreceu a participação de consórcios no certame licitatório do CEITEC, tanto pela maior facilidade para dispor dos recursos da garantia, quanto pela possibilidade de apresentar propostas mais competitivas, confirmando-se a ofensa ao princípio da igualdade previsto no art. 3º da Lei nº 8.666/1993.

III.7 Irregularidade nº 7 – Ocorrência de 11 itens, entre os mais relevantes das planilhas de 'obras civis', 'instalações hidráulicas' e 'instalações elétricas', com custos unitários contratuais superiores aos do SINAPI (art. 43, inc. IV, Lei nº 8.666/1993 e art. 105, Lei 10.934/2004). (...)

III.7.1 Justificativa Consórcio Racional-Delta

116. Para justificar os custos unitários contratados para os 11 serviços com indícios de irregularidade, os quais constam entre os mais relevantes das planilhas orçamentárias de 'obras civis', 'instalações hidráulicas' e 'instalações elétricas', o Consórcio afirmou que a proposta apresentada resultou de ampla pesquisa de mercado, destacou o ineditismo da obra do 'Centro de Tecnologia Eletrônica Avançada' e as barreiras para a aplicação do SINAPI e do SICRO como sistemas referenciais de custos para este tipo de obra e, citando o serviço de 'fornecimento e instalação de cabo de cobre', ilustrou as peculiaridades observadas na execução do empreendimento (fls. 1818-1822, V. 9).

117. O Consórcio considera o 'Centro de Tecnologia Eletrônica Avançada' uma obra inédita no Brasil, que não poderia ser feita mediante procedimento rotineiro, em virtude das particularidades do processo industrial e da exigência da construção de recintos com características singulares para resguardar sofisticados equipamentos de alta sensibilidade.

118. Diante disso, foi questionada a aplicação do SINAPI e do SICRO como sistemas referenciais de custos, pois estes não contemplariam as especificidades da obra em tela, sendo necessárias adaptações para se ajustarem à realidade dos serviços especificados.

119. A questão das folgas adotadas na composição do serviço de 'fornecimento e instalação de cabo de cobre' foi apresentada pelo Consórcio para ilustrar o conhecimento adquirido na execução de grandes obras industriais e a necessidade de ajuste nas composições referenciais.

120. Alegou-se que as folgas (...) de cabo adotadas pelo Contratado, maiores que as observadas em composições referenciais, justificam-se devido a:

- execução de desvios e curva de forma a evitar a sobreposição entre os diversos sistemas previstos em obras industriais;

- possibilidade alteração nas posições dos painéis elétricos em função das disposições e layouts de equipamentos;

- trajeto dos condutores dentro dos painéis (tipo colunas auto-portantes de no mínimo 2 m de altura) até os respectivos disjuntores.

121. Apesar do exposto a respeito dos sistemas SINAPI e SICRO, o Consórcio remete às fls. 1599-1671 do Volume 7 dos autos, onde se encontram as alegações de defesa do MCT, para afirmar que os custos praticados pelo Consórcio não são superiores aos aludidos referenciais.

III.7.2 Análise Justificativa Consórcio Racional-Delta

122. O Consórcio mencionou que a proposta contratada resultou de ampla pesquisa de mercado, mas não foram juntadas aos autos as cotações efetuadas ou qualquer documentação relacionada a um eventual levantamento de preços que pudessem respaldar a afirmativa.

123. É oportuno esclarecer que as referências de custos de materiais e serviços de obras utilizadas pelo TCU decorrem de determinação legal. Desde a LDO de 2003 os valores disponibilizados no SINAPI vêm sendo estabelecidos como limite de custos para obras executadas com recursos da União, conforme se observa no dispositivo vigente:

'Art. 115. Os custos unitários de materiais e serviços de obras executadas com recursos dos Orçamentos da União não poderão ser superiores à mediana daqueles constantes do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil – SINAPI (grifo nosso), mantido pela Caixa Econômica Federal, que deverá disponibilizar tais informações na internet.' (Lei nº 11.514/2007)

124. Além do SINAPI, o SICRO também é aceito como fonte referencial de custos, contemplando os serviços atinentes a obras rodoviárias e afins, existindo diversas decisões do Tribunal nesse sentido: Acórdãos nºs 40/2003-Plenário, 267/2003-Plenário, 1050/2003-Plenário, 1379/2004-Plenário, entre outros.

125. Apesar da indicação das fontes SINAPI e SICRO como limites de custos para a contratação de materiais e serviços de engenharia realizados com recursos federais, muitas vezes tais sistemas não contemplam todos os serviços inerentes a uma determinada obra, como no caso concreto do 'Centro de Tecnologia Eletrônica Avançada', que apresenta, entre seus itens, alguns equipamentos e serviços típicos. Além disso, verificam-se situações que acabam impondo ajustes às composições referenciais para adequá-las às especificações técnicas da obra, ao critério de medição dos serviços, à disposição do canteiro, às distâncias de transporte de material, à metodologia de orçamentação adotada, entre outras.

126. Por isso, não se defende a imutabilidade e a limitação aos valores disponíveis no SICRO e no SINAPI. Admite-se a existência de circunstâncias tais que justifiquem a adoção de valores diferentes daqueles constantes nesses sistemas, no sentido de adequar-se às peculiaridades de cada empreendimento. Tais circunstâncias, contudo, devem ser devidamente explicitadas ainda na fase interna da licitação, observando-se a LDO e o princípio da motivação dos atos administrativos:

'§ 1º Somente em condições especiais, devidamente justificadas em relatório técnico circunstanciado, aprovado pela autoridade competente (grifo nosso), poderão os respectivos custos ultrapassar o limite fixado no caput deste artigo, sem prejuízo da avaliação dos órgãos de controle interno e externo.' (Lei nº 11.514/2007, art. 115, §1º)

127. Assim, apesar das peculiaridades do CEITEC, conclui-se que os valores obtidos no SINAPI e no SICRO são aplicáveis como custos unitários referenciais, e deveriam ter sido observados pelo MCT como limite na contratação desta obra, tendo em vista os dispositivos da LDO.

128. Além disso, em consonância com o posicionamento apresentado pelo Consórcio (item 14, fls. 1821, V.9), tais valores não são imutáveis/absolutos. São admitidos ajustes às composições de custos obtidas nos sistemas para adequá-las às especificidades do empreendimento ou, em último caso, a utilização de outras fontes, como as publicações da PINI, desde que constem as adequadas justificativas técnicas para o procedimento adotado (...).

129. É válido reiterar que as exigências de enquadramento ao SINAPI/SICRO e, principalmente, a justificativa técnica circunstanciada a que se refere a lei, são para o GESTOR. Portanto, no caso do CEITEC, caberia ao MCT seguir a LDO e elaborar seu orçamento-base com lastro nos sistemas referenciais, utilizando-o para avaliar a adequação das propostas dos licitantes.

130. Considerando, porém, os indícios de que o procedimento acima não foi seguido pelo MCT, a manifestação do Consórcio relativa à Irregularidade 7 deveria ser no sentido de demonstrar que os custos de sua proposta comercial para os 11 serviços da amostra cumprem os limites admitidos na legislação e na jurisprudência do TCU ou, para os custos que os ultrapassassem, apresentar as adequadas justificativas técnicas.

131. A despeito disto, não houve demonstrações relativas a cada um dos serviços com custos superiores aos do SINAPI, mas sim a remissão às fls. 1599-1671 do Volume 7 dos autos, onde se encontram as alegações de defesa do MCT, as quais serão analisadas a seguir.

132. Ressalvas devem ser feitas em relação ao 'fornecimento e instalação de cabo de cobre', único serviço tratado especificamente na manifestação do Contratado, com o objetivo de exemplificar as peculiaridades inerentes a uma obra de porte industrial.

133. Entende-se que a folga reinvindicada para a interligação dos cabos de cobre aos painéis elétricos e para a execução de desvios e curvas não é pertinente, pois depende da interpretação do projeto elétrico e deve ter sido considerada no levantamento de quantitativos, tanto que na planilha contratada o total superou o previsto no orçamento-base em quase 9,2% (27.300 m e 25.000 m, respectivamente). Além disso, a estimativa de folga para contemplar futuras alterações na posição dos painéis elétricos em função de layout de equipamentos, que podem ou não se confirmar no decorrer da obra, mostra-se em desacordo com o art. 7º, §4º, da Lei nº 8.666/1993, que veda a inclusão, no objeto da licitação, de fornecimento de materiais e serviços sem previsão de quantidades ou cujos quantitativos não correspondam às previsões reais do projeto básico ou executivo.

134. Desse modo, constata-se que os elementos apresentados pelo Consórcio são inadequados e insuficientes para afastar os indícios de descumprimento do art. 43, IV da Lei nº 8.666/1993 e do art. 105 da Lei nº 10.934/2004.

III.7.3 Ministério da Ciência e Tecnologia

135. As alegações de defesa do Ministério da Ciência e Tecnologia referem-se especificamente a cada um dos serviços com indícios de sobrepreço.

136. Do mesmo modo, e para facilitar o entendimento, o resumo das justificativas apresentadas e as respectivas análises foram agrupadas por subtítulos correspondentes à descrição desses serviços. As conclusões, após as análises dos 11 itens, estão apresentadas adiante, nos parágrafos 200 a 202 deste Parecer.

PLANILHA DE OBRAS CIVIS (6 itens)

Itens 1.3.1.5/ 2.3.1.5/ 3.3.1.5 – Fornecimento e Lançamento de Concreto – Fck = 25 Mpa, para estruturas elevadas e Itens 1.2.2.7/ 2.3.7/ 3.3.7 – Fornecimento e Lançamento de Concreto – Fck = 25 Mpa, para fundações.

Justificativa

137. A defesa do MCT relativa aos serviços de concreto 25Mpa para estruturas elevadas e para fundações abordou as diferenças entre as composições de custos unitários do Consórcio e as do SINAPI (...) (00043737-008, fls. 1373v, V. 6), especificamente quanto aos preços unitários do concreto usinado e aos coeficientes de mão-de-obra, conforme explicações prestadas ao MCT pelo Contratado (fls. 1637-1640, V. 8).

138. Para a estrutura elevada, o Consórcio adotou o insumo concreto usinado bombeável com preço correspondente a R$ 210,40/m^3 e, para a fundação, o concreto convencional de R$ 188,42/m^3 (data-base abr/2005). Para respaldar os valores adotados, os quais teriam sido obtidos em consultas a empresas concreteiras de Porto Alegre, foram apresentados parâmetros obtidos na revista 'Construção Mercado' da Editora PINI, edição de novembro de 2006, deflacionados para abril de 2005 pelo IGP-M; e ainda no relatório de insumos do SINAPI (...) (00001527):

Insumo / Descrição	Custo Contratado	Custo Revista (04/05)	Custo SINAPI (04/05)
Concreto Usinado Bombeado 25 Mpa (estrutura)	210,40	229,35	1º Quartil - 173,19 **Mediano - R$ 180,71** 3º Quartil - R$ 222,73
Concreto Usinado Convencional 25 Mpa (fundação)	188,42	196,12	

Tabela 1 – Parâmetros da PINI e do SINAPI para comparação com o valor contratual do concreto usinado 25 Mpa

139. De acordo com esses parâmetros, o Contratado constatou que os valores dos concretos de 25 Mpa estariam adequados, por serem inferiores aos da revista e encontrarem-se entre o 1º quartil e o 3º quartil do SINAPI.

140. Quanto aos coeficientes de mão-de-obra, foi questionada a produtividade de 2,2275 homem x hora/m^3 da composição SINAPI – 00043737-008 (fl. 1373v, V. 6), a qual não contemplaria o lançamento do concreto. Defendeu-se, portanto, que o valor de referência obtido pela equipe do FISCOBRAS 2006 correspondia apenas ao concreto e à mão-de-obra requerida para o seu bombeamento e deveria ser somado aos custos das composições '00017219-002 - Lançamento manual de concreto em estruturas', para a estrutura elevada, e '00017219-001 - Lançamento de concreto manual em fundações/lastros - inclusive vibração', para a fundação, a fim de complementar a execução dos serviços. Com isso, os coeficientes finais superariam aqueles adotados pelo Contratado, validando-os.

141. As composições 03310.054 e 03310.055 da TCPO 2000 também foram citadas como referência para os serviços de lançamento de concreto.

Análise

142. Desde a LDO de 2003 os valores disponibilizados no SINAPI vêm sendo estabelecidos como limite de custos para obras executadas com recursos da União, conforme se observa no dispositivo vigente à época da licitação do CEITEC:

'Art. 101. Os custos unitários de materiais e serviços de obras executadas com recursos dos orçamentos da União não poderão ser superiores à mediana daqueles constantes do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil – Sinapi (grifo nosso), mantido pela Caixa Econômica Federal.' (Lei nº 10.707/2003)

143. Observa-se que a Lei menciona claramente a mediana do SINAPI como limite de custos. Desse modo, a metodologia de demonstrar que o valor contratado enquadra-se no intervalo entre o 1º e o 3º Quartil do SINAPI, cujo limite máximo supera a mediana, não é correta para avaliar a adequação à Lei.

144. Além disso, entendemos que os preços publicados na revista 'Construção Mercado' da Editora PINI só devem ser utilizadas para obras públicas federais na total impossibilidade de se obter referências nos sistemas mencionados em Lei ou referendados pelos órgãos de controle (SICRO/SINAPI).

145. Assim, prevalece como preço de referência para o concreto usinado 25 Mpa o correspondente à mediana do insumo '00001527 – Concreto usinado bombeado fck = 25,0 Mpa' do relatório do SINAPI, no valor de R$ 180,71 (abr/2005). Destaca-se que este valor é conservador para o caso da concretagem de fundações, uma vez que inclui a taxa de bombeamento.

146. Em relação à produtividade da composição SINAPI – 00043737-008, não é correto afirmar que esta não contempla o lançamento do concreto. Diante da descrição do serviço constante na referida composição – 'Concreto bombeado 25Mpa incl. concr. import. usina colocação espalhamento adensamento mecânico e acabamento' (grifo nosso), tem-se o entendimento de que todos os custos envolvidos no processo de execução do concreto para estruturas elevadas já estão contemplados neste item, inclusive o lançamento (bombeado/colocação).

147. Como o insumo '00001527 - Concreto usinado bombeado fck = 25,0 Mpa' inclui as despesas de bombeamento, fica ainda mais evidente que a mão-de-obra prevista, 2,2275 horas x m^3, destina-se efetivamente a colocação, espalhamento, adensamento mecânico e acabamento.

148. Com o bombeamento, subtraiu-se do processo de execução do concreto estrutural todo o trabalho manual de carga, descarga e transporte do material, tornando desnecessário o acréscimo do 'lançamento manual' sugerido na justificativa. Assim, para o serviço 'Fornecimento e Lançamento de Concreto – Fck = 25 Mpa, para estruturas elevadas' mantém-se como referência a composição 00043737-008 do SINAPI (data-base abr/2005).

149. A consideração acima não se aplica à concretagem das fundações, que prevê a utilização de concreto usinado convencional. Conforme observações feitas em relação à composição

'03310.8.5.1 – Transporte, lançamento, adensamento e acabamento do concreto em fundação' da TCPO12 da Editora PINI (p. 104/105), tem-se:

'Consideram-se mão-de-obra e equipamento necessários para o transporte, lançamento, adensamento e acabamento do concreto aplicado em fundações do tipo viga baldrame. Sendo o transporte feito com carrinho de mão. Estima-se que o consumo de mão-de-obra para o caso de fundações seja bem superior ao da concretagem em estruturas (grifo nosso), devido à dificuldade de acesso entre uma viga de fundação e outra; normalmente os terrenos estão com lama, o caminho é precário e o volume concretado é pequeno em relação à concretagem de um pavimento (laje + viga).'

150. Desse modo, admite-se utilizar para a fundação composição distinta daquela adotada como referência para a concretagem de estrutura elevada, prevendo-se neste caso uma produtividade menor – 7 homens x hora / m^3, conforme composição SINAPI – 00017219-001. Assim, o custo de referência para este item corresponde ao serviço de lançamento (00017219-001 do SINAPI) somado a 1,05m^3 do concreto usinado (insumo 00001527 do SINAPI), referentes a abril de 2005.

151. Com o acatamento parcial das justificativas apresentadas pelo MCT para estes serviços e ainda a revisão do preço do insumo areia (R$ 26,32/m^3), conforme reinvindicado na justificativa do serviço 'emboço' analisada adiante (...), tem-se (...):

Item / Descrição	Custo Contrato (04/05)	Custo Ref. – TCU (04/05)	Ref. SINAPI
1.3.1.5/ 2.3.1.5/ 3.3.1.5 – Fornecimento e Lançamento de Concreto – Fck = 25 Mpa, para estruturas elevadas	243,87	202,63	43737-008 + areia - SICRO (26,32/m^3)
1.2.2.7/ 2.3.7/ 3.3.7 – Fornecimento e Lançamento de Concreto – Fck = 25 Mpa, para fundações	228,15	222,80	17219-001/ 1527 (insumo)

Tabela 2 – Custos unitários referenciais para o concreto 25 Mpa (m^3) - pós justificativas.

Itens 1.5.2/ 2.5.2 – Alvenaria de Vedação, em Blocos de Concreto – 12cm

Justificativa:

152. Para justificar o custo contratado para o serviço 'Alvenaria de vedação, em blocos de concreto – 12cm', o MCT alegou, indicando tratar-se de informações prestadas pelo Contratado, que o serviço foi dimensionado e calculado como estrutural para atender às características de projeto, quais sejam, pé direito de 10,70m e necessidade de resistência a fogo por 2 a 4 horas (fls. 1640-1642, V. 8).

153. Tais características implicariam adequar a composição referencial do SINAPI (00015773-006, fls. 1374v, V.6) de modo a contemplar:

- a utilização de bloco estrutural de concreto de 12cm, com resistência mínima de 4,5 Mpa;

- a inclusão de armadura e concreto para a estrutura de contraventamento;

- o aumento da quantidade de argamassa devido à diferença na espessura do bloco (10 x 12 cm).

154. Por fim, afirmaram que, conforme o projeto executivo, 70% da área de vedação vem sendo executada em blocos de 19cm e 30%, de 14cm. Utilizando-se os custos unitários do SINAPI correspondentes às espessuras especificadas (0015773-012 e 0015773-012) e às proporções estabelecidas (70% e 30%), e desconsiderando-se a estrutura de contraventamento, calculou-se o custo médio de R$ 49,24/m^2, o qual, segundo o justificante, validaria o custo contratual de R$ 44,05/m^2.

Análise:

155. Na composição de custo unitário apresentada pelo Contratado (fls. 1341, V.6), não se confirma a utilização de bloco estrutural com resistência mínima de 4,5 Mpa para a alvenaria de 12 cm. Ao contrário, o insumo é descrito como 'Bloco de concreto de vedação' (grifo nosso), sem a especificação da sua resistência. Em consulta à revista Construção Mercado nº 46, de maio de 2005,

não se verificam blocos estruturais compatíveis com a largura especificada (12cm), mas somente de 14 e 19 cm (p. 288).

156. Também em contradição aos argumentos apresentados, observa-se que o concreto, ou grout, necessário à estrutura de contraventamento, não está previsto entre os insumos da composição contratada.

157. Como agravante, não foram juntados aos autos documentos que pudessem comprovar as características de projeto executivo descritas para o serviço em análise.

158. Por fim, destaca-se que a análise conjunta de alvenarias de espessuras diferentes não se constitui em procedimento tecnicamente adequado, pois na planilha orçamentária os quantitativos e os custos unitários desses itens foram apropriados individualmente: Alvenaria Estrutural, em Blocos de Concreto - 20 cm – itens 1.5.1/ 2.5.1/ 3.5.1; Alvenaria de Vedação, em Blocos de Concreto - 12 cm – itens 1.5.2/ 2.5.2.

159. A única colocação passível de acatamento é o acréscimo da quantidade de argamassa proporcionalmente à diferença da espessura do bloco de concreto especificado na composição 00015773-006 do SINAPI (e = 10 cm; ver fls. 1374v, V.6) em relação ao adotado pelo Contratado (e = 11,5 cm; ver fls. 1341, V.6). Nesse caso, o fator de conversão dos coeficientes dos insumos relacionados à argamassa é de 11,5/10 = 1,15.

160. Com o acatamento parcial das justificativas apresentadas pelo MCT para a alvenaria de 12 cm (parágrafo acima) e a revisão do preço do insumo areia (R$ 26,32/m^3), conforme reinvindicado na justificativa do serviço 'emboço' analisada a seguir (...), tem-se (...):

Item / Descrição	Custo Contrato (04/05)	Custo Ref. – TCU (04/05)	Ref. SINAPI
1.5.2/ 2.5.2 – Alvenaria de Vedação, em Blocos de Concreto – 12cm	44,05	27,29	15773-006 + 15% argam.+ areia - SICRO (26,32/m^3)

Tabela 3 – Custo unitário referencial para alvenaria de 12 cm (m^2) - pós justificativas

Itens 3.6.1.2/ 1.6.1.2/ 2.6.2 – Emboço

Justificativa:

161. Para justificar o custo contratado para o serviço 'Emboço' (fls. 1642-1644, V.8), o MCT reitera as alegações feitas à época do levantamento de auditoria – FISCOBRAS 2006, afirmando que o traço do emboço utilizado na obra é 1:3 - cimento e areia, devendo a composição contratada ser comparada com a 00056614-032 do SINAPI, e não com a 00015322-001 (fls. 1374v, V. 6). Também foi reinvindicado o acréscimo de R$ 8,00 ao custo do metro cúbico de areia, relativo ao frete (distância da jazida à obra = 12km – fls. 1708, V. 8).

Análise:

162. O traço do emboço pôde ser aferido na composição contratada (fls. 1341v, V. 6), confirmando a proporção 1:3 de cimento e areia. Tem-se, portanto, que a composição compatível com este serviço é a 00056614-035 do SINAPI, e não a 00056614-032 indicada na defesa, a qual se refere ao emboço com traço 1:2:8.

163. Diante dos argumentos de que os preços do insumo areia no SINAPI e na revista PINI seriam insuficientes para arcar com as despesas de frete, recorreu-se ao SICRO para aferir este dado.

164. Em consulta ao relatório do SICRO do Rio Grande do Sul, relativo a maio de 2005, o preço da areia lavada sem frete (FOB) é R$ 22,00/m^3. O cálculo do frete feito a partir da composição '1 A 00 002 91 – Transporte comercial c/ basc. 10m^3 rod. pav.', considerando-se a relação de 1,5 t/m^3 e a distância de 12 km informada na justificativa, resultou em R$ 4,32/m^3. Portanto, pela metodologia do SICRO, chegou-se ao preço de R$ 26,32/m^3 de areia posto obra, valor favorável ao MCT e ao Consórcio tendo em vista a data-base do relatório disponível para consulta (mai/2005) e que o preço de referência não leva em conta a economia de escala.

165. Assim, admitindo utilizar o preço unitário da areia obtido pela metodologia do SICRO na formação do custo unitário referencial do emboço, tem-se (...):

Item / Descrição	Custo Contrato (04/05)	Custo Ref. – TCU (04/05)	Ref. SINAPI
3.6.1.2/ 1.6.1.2/ 2.6.2 – Emboço	11,87	10,91	56614-035 + areia - SICRO (26,32/m^3)

Tabela 4 – Custo unitário referencial para emboço (m^2) - pós justificativas

Item 4.4.2 – Pavimentação com Blocos de Concreto Articulados, incluso Preparo de caixa, Base e Assentamento dos Pré-Moldados

Justificativa:

166. Para justificar o custo contratado para o serviço 'Pavimentação com Blocos de Concreto Articulados' (fls. 1645-1647, V. 8), o MCT apresentou críticas à metodologia adotada pela equipe de auditoria para chegar ao custo unitário de referência, que resultou da adaptação da 00015322-001 do SINAPI pela substituição do insumo '00013852 – Pedra-de-mão ou pedra rachão p/ muro arrimo/fundação/enrocamento etc.' pelo '0013852 - Bloco sextavado comum concreto tipo blokret e = 10cm' (fls. 1375v, V. 6).

167. Segundo as alegações de defesa, a substituição não contemplou todos os ajustes/acréscimos necessários à execução do serviço, quais sejam:

a) Perda de 5% na quantidade de blocos de concreto;

b) Material e mão-de-obra de assentamento das guias pré-moldadas;

c) Menor produtividade na aplicação dos blocos de concreto em comparação com a pedra-de-mão, insumo substituído na composição do SINAPI;

d) Acréscimo de custo de mão-de-obra referente a serviços de abertura/preparo de caixa de base para calçadas;

e) Acréscimo de custo referente ao adicional de frete da areia.

Análise:

168. Para a análise dos argumentos apresentados pelo MCT, estabeleceu-se inicialmente uma comparação entre a composição 00015322-001 do SINAPI com ajustes efetuados pela equipe de auditoria (fls. 1375v, V. 6) e a composição da TCPO12 da PINI correspondente ao serviço, '02752.8.2.1 – Pavimentação articulada de blocos de concreto hexagonal sobre coxim de areia – unidade: m^2', revelando que o referencial adotado no FISCOBRAS 2006 foi bastante conservador, conforme se depreende da tabela abaixo:

Componente	TCPO12 - 02752.8.2.1		SINAPI - 15322-001	
	Un.	Consumo	Un.	Consumo
Calceteiro	h	0,16	h	**0,30**
Servente	h	0,35	h	**0,40**
Areia Lavada	m^3	0,10	m^3	**0,12**
Bloco sextavado de concreto	un.	**12,00**	m^2	1,00
Caminhão pipa	-	-	un.	**0,000023**
Rolo compactador	-	-	un.	**0,000005**

Tabela 5 – Comparação das composições de pavimentação em bloco de concreto articulado – TCPO12 / SINAPI

169. A composição da PINI não inclui equipamentos e apresenta coeficientes menores para os insumos areia, calceteiro e servente em relação ao SINAPI.

170. A seguir, consta a verificação pontual dos itens definidos no parágrafo 167 deste Parecer:

a) Admite-se a consideração da perda, pois nos pisos a modulação definida nos projetos arquitetônicos usualmente obriga à execução de recortes nas peças, tornando inevitável o desperdício. Entende-se que a composição da PINI já contempla esta perda;

b) O material e a mão-de-obra de assentamento das guias pré-moldadas estão contemplados no item 4.4.3 da planilha orçamentária(fls. 986, V. 4), ou seja, são pagas à parte; sendo portanto inadequada a inclusão destas despesas na composição do serviço em tela;

c) A comparação estabelecida na Tabela 5 do parágrafo 168 evidencia que os custos de mão-de-obra previstos na composição de referência eram suficientes e adequados à realização do serviço de pavimentação articulada;

d) As composições do SINAPI e da PINI trazidas como referência para esta análise contemplam a mão-de-obra e o material para espalhar a areia, assentar os blocos e preencher as juntas. Resta apenas a compactação do terreno, compatível com a composição 00057181-002 do SINAPI;

e) O preço unitário da areia incluindo o frete foi revisto nos parágrafos 163 a 164 deste Parecer. Pela metodologia do SICRO, chegou-se ao preço referencial de R$ 26,32/m^3 de areia.

171. Diante das colocações acima, recalculou-se o custo unitário do pavimento articulado a partir da composição da PINI e dos preços de insumos do SINAPI e SICRO (areia), que acrescido da compactação do terreno (...) totalizou R$ 34,96:

Componente	TCPO12 - 02752.8.2.1			
	Un.	Consumo	Preço Unit	Preço Total
Calceteiro	h	0,16	5,76	0,92
Servente	h	0,35	4,25	1,49
Areia Lavada	m^3	0,10	26,32	2,63
Bloco sextavado de concreto	m^2	1,05	26,06	27,36
Compactação do terreno (57181-002 do SINAPI)	m^3	0,20	12,76	2,55
Total				**34,96**

Tabela 6 – Parâmetro de custo unitário da pavimentação em bloco de concreto articulado (m^2)

172. Assim, apesar das observações relativas à composição do SINAPI adotada, o valor ora calculado (R$ 34,96) nos permite constatar que o custo unitário obtido pela equipe de auditoria (R$ 36,54) atende as despesas necessárias à realização do serviço especificado e pode ser mantido como referência:

Item / Descrição	Custo Contrato (04/05)	Custo Ref. – TCU (04/05)	Ref. SINAPI
4.4.2 – Pavimentação com Blocos de Concreto Articulados, incluso Preparo de caixa, Base e Assentamento dos Pré-Moldados	51,14	36,54	15322-001

Tabela 7 – Custo unitário referencial para pavimentação em bloco de concreto articulado (m^2) - pós justificativas

Itens 1.6.4.2/ 2.6.4.2/ 3.6.3.2 – Pintura Tipo Látex Acrílico

Justificativa

173. Para justificar o custo contratado para o serviço 'Pintura tipo látex acrílico' (fls. 1648-1649, V. 8), o MCT questionou o coeficiente de consumo de tinta indicado na composição 00015772-001 do SINAPI (fls. 1375, V. 6), correspondente a 45,05 m^2 gl / demão, enquanto a composição contratada considera um rendimento de 17,30 m^2 gl / demão.

174. O MCT, fundamentado na composição 15-01-15 da Prefeitura de São Paulo e no rendimento de uma amostra de 2 (dois) tipos de tinta disponíveis no mercado (Kem Tone Látex Vinil Acrílico – Shewin Williams e Coralar Acrílico – Tinta Coral), e considerando ainda a ausência de

emassamento nas paredes a serem pintadas, constatou que o rendimento médio seria entre 17,30 a 30 m^2 gl / demão.

175. Diante da conclusão acima, foi sugerida a adequação da composição de referência do SINAPI utilizando-se o rendimento de 30 m^2 gl / demão, o que elevaria o custo unitário referencial para R$ 7,88/m^2, e validaria o valor de R$ 7,34/m^2 contratado.

Análise

176. O rendimento da tinta acrílica previsto na composição do SINAPI (00015772-001) pôde ser averiguado em comparação com o previsto na TCPO12 da PINI (p. 229), conforme composição 09910.8.11.1 – Látex acrílico em parede externa, sem massa corrida – unidade:m^2 (duas demão). A análise comparativa demonstra a proximidade dos coeficientes de consumo de tinta previstos para este serviço: 0,0444 GL/m^2 = rendimento de 45,05 m^2 por galão por demão – SINAPI e 0,17 l/m^2 = rendimento de 42,35 m^2 por galão por demão – PINI.

177. Ampliando-se a pesquisa do rendimento das tintas disponíveis no mercado, é possível constatar que uma mesma marca pode oferecer tintas acrílicas com rendimentos diversos, sendo que várias delas alcançam ou até superam o coeficiente previsto na composição do SINAPI (...):

- Produto Hidrotintas: Tinta Látex Acrílica Extra; Rendimento: de 40 a 50 m² gl / demão;

- Produto Hidrotintas: Tinta Látex Acrílica Especial; Rendimento: de 25 a 45 m² gl / demão;

- Produto Resicolor: Tinta Acrílica Fosca Premium; Rendimento: de 35 a 45 m² gl / demão;

- Produto Sherwin Williams: Tinta Aquacryl Acrílico; Rendimento: 40 a 55 m² gl / demão;

- Produto Sherwin Williams: Metalatex Tinta Acrílica Premium; Rendimento: 40 a 55 m² gl / demão;

- Produto Coral: Tinta Acrílica Coralatex; Rendimento: 48 a 60 m² gl / demão;

- Produto Coral: Tinta Acrílica Coralplus; Rendimento: 45 a 55 m² gl / demão.

178. Apesar da ausência do emassamento, a composição do SINAPI prevê a aplicação de selador acrílido, o que diminui a porosidade da superfície e, consequentemente, favorece o rendimento da tinta.

179. Ante o exposto, tem-se que: as composições de custos pesquisadas no SINAPI e na PINI, fontes confiáveis e aceitas como referência pelos órgãos de controle, são compatíveis e confirmam o rendimento da ordem de 45 m^2 gl / demão; existe no mercado uma diversidade de especificações de tintas que atendem ao rendimento adotado na composição de referência; na composição do SINAPI está prevista a aplicação de selador (líquido preparador de superfície), propiciando o melhor rendimento da tinta.

180. Desse modo, não é possível acatar os argumentos apresentados pelo MCT, mantendo-se a referência adotada pela equipe de auditoria do FISCOBRAS 2006:

Item / Descrição	Custo Contrato (04/05)	Custo Ref. – TCU (04/05)	Ref. SINAPI
1.6.4.2/ 2.6.4.2/ 3.6.3.2 – Pintura Tipo Látex Acrílico	7,34	6,78	15772-001

Tabela 8 – Custo unitário referencial para pintura tipo látex acrílico (m^2) - pós justificativas

PLANILHA DE INSTALAÇÕES HIDRÁULICAS (3 itens)

Itens 1.1.1.2/ 2.1.3.1/ 3.1.2.1 – Tubo fofo – K7 – PB Diâmetro = 4'; Item 1.1.1.3 – Tubo fofo – K7 – PB Diâmetro = 6'; Item 1.1.1.4 – Tubo fofo – K7 – PB Diâmetro = 8'

Justificativa:

181. Para justificar o custo contratado para a instalação de 'Tubos de ferro fundido' (fls. 1649-1652, V. 8), o MCT levantou a questão de que as composições do SINAPI adotadas como referência (fls. 1376, V. 6) não contemplariam todos os itens necessários à realização destes serviços.

182. Foi explicado que a planilha do Contratado não relaciona à parte as peças, conexões, registros e válvulas porque nas composições de custos unitários foram estimadas as incidências destas despesas no metro linear de tubulação.

183. As composições do Contratado foram anexadas às justificativas do MCT (fls. 1733-1734, V. 8), afirmando-se que estas refletiriam o integral fornecimento e assentamento das tubulações, contendo não só os tubos, mas também todos os materiais, serviços e acessórios necessários.

Análise

184. Tendo em vista as alegações do MCT, efetuou-se nova pesquisa às composições do SINAPI identificando-se composições relativas a 'Tubos de ferro fundido' que incluem expressamente as conexões necessárias à execução do serviço, quais sejam: '00016367-001 – Forn./assentam. tubo fofo série HL dn 150 incl. conexões – m'; '00016366-001 – Forn./assentam. tubo fofo série HL dn 100 incl. conexões – m'.

185. Entende-se que nestas composições do SINAPI, assim como nas do Consórcio, os custos dos acessórios incidem no metro linear de tubulação. Neste caso, foi previsto um excedente no coeficiente dos tubos (1,30m), bem como nos coeficientes de mão-de-obra, para cobrir as despesas das conexões.

186. Desse modo, admite-se que as composições inicialmente adotadas (00015332-001, 00015332-002 e 00015332-003) não contemplavam as conexões da tubulação de ferro fundido, devendo prevalecer como referência de custos unitários as composições do SINAPI indicadas no quadro abaixo (...):

Item / Descrição	Custo Contrato (04/05)	Custo Ref. – TCU (04/05)	Ref. SINAPI
1.1.1.2/ 2.1.3.1/ 3.1.2.1 – Tubo fofo – K7 – PB Diâmetro = 4"	351,08	217,69	16366-001
Item 1.1.1.3 – Tubo fofo – K7 – PB Diâmetro = 6"	468,11	229,04	16367-001
1.1.1.4 – Tubo fofo – K7 – PB Diâmetro = 8"	555,88	300,14	16367-001 + insumo 9770 + ajuste m.o.

Tabela 9 – Custos unitários referenciais para tubos de fofo – K7 (m) - pós justificativas

PLANILHA DE INSTALAÇÕES ELÉTRICAS (2 itens)

Item 1.11.1 – Postes Aço Galvanizado H = 9m

Justificativa:

187. Em relação ao custo contratado para a instalação dos 'Postes Aço Galvanizado H = 9m' (fls. 1652-1654, V. 8), foram apresentadas justificativas no sentido de demonstrar que este valor engloba itens além daqueles relacionados na composição 00018461-001 do SINAPI adotada como referência (fls. 1377v, V. 6), os quais não estariam contemplados na verba destinada a obras civis do item 1.13.1 da planilha orçamentária.

188. Conforme as justificativas, o item 1.13.1 da planilha do Contratado refere-se a 'pequenos serviços necessários e não identificados na fase de projeto básico, tais como rasgos em alvenaria, furos em vigas e lajes, enterramentos (sic), bases, chumbamento e assentamento de quadros de comando, etc.'. Tais serviços não corresponderiam àqueles incluídos no custo unitário do serviço em análise (Anexos XI e XII das justificativas, fls. 1735-1740, V. 8), assim descritos:

- fornecimento do poste com custo orçado de R$ 815,50, bem como sua completa instalação, com a rede de alimentação e interligação;

- execução de todo o sistema de aterramento;

- fornecimento e serviços seguintes:

a) poste de aço galvanizado;

b) chumbadores para fixação;

c) caixa pré-moldada;

d) parafusos, arruelas e porcas;

e) base de concreto;

f) tubos corrugados;

g) cabos de alimentação, interligação e aterramento;

h) escavações de valas e reaterros;

i) equipamentos: caminhão munck e plataformas elevatórias.

189. A ausência de parte destes itens na composição do SINAPI adotada como parâmetro teria dado causa à diferença de custos observada na análise comparativa.

Análise:

190. A comparação entre a composição referencial do SINAPI (fls. 1377v, V. 6) e a do Consórcio contratado (fls. 1740, V. 8) nos permite verificar que de fato o parâmetro adotado não inclui as despesas relativas aos serviços de obras civis referentes à interligação dos postes entre si e à rede de alimentação.

191. Porém, como não foi apresentado o detalhamento do item 1.13.1, 'Apoio civil na execução da instalação, incluindo: escavações, reaterros, bases, caixas, aberturas e fechamentos, etc.', orçado na forma de verba no valor total de R$ 266.465,55, o MCT não conseguiu afastar a hipótese de duplicidade de custos.

192. Ante a insuficiência de elementos, não é possível acatar as justificativas ora apresentadas. Mantém-se, portanto, a referência adotada pela equipe de auditoria do FISCOBRAS 2006:

Item / Descrição	Custo Contrato (04/05)	Custo Ref. – TCU (04/05)	Ref. SINAPI
1.11.1 – Postes Aço Galvanizado H = 9m	4019,66	999,62	18461-001

Tabela 10 – Custo unitário referencial para poste de aço galvanizado 9m (cj.) - pós justificativas

Item 1.6.1.5 – Cabos de Cobre – PVC – 0,6 a 1KV – 70ºC – 95mm^2

Justificativa:

193. Para justificar o custo contratado para a instalação de 'Cabos de Cobre – PVC – 0,6 a 1KV – 70ºC – 95mm^2' (fls. 1654 a 1655, V. 8), o MCT alegou, com base em informações do Contratado, que a perda de 2% no comprimento do cabo prevista na composição 00016448-001 do SINAPI adotada como referência (fls. 1382, V. 6) seria insuficiente para cobrir perdas e folgas necessárias à instalação e à interligação dos cabos aos quadros de comando, destacando tratar-se de obra industrial.

194. Nesse sentido, foi sugerido o ajuste da composição do SINAPI, introduzindo-se 5% de sobra e 12% de folga, o que elevaria os custo unitário de referência para R$ 35,78/m.

Análise:

195. A coeficiente de consumo de cabo previsto no SINAPI pôde ser aferido a partir da comparação com a composição 16120.8.1.25 da TCPO12 da PINI (p. 315), onde se confirmou a adequação da perda de 2% prevista igualmente nas duas fontes pesquisadas.

196. A TCPO traz o esclarecimento quanto ao conteúdo do serviço, nos seguintes termos:

Conteúdo do Serviço

1) Consideram-se material e mão-de-obra para limpeza e secagem do eletroduto, preparo, corte do cabo e enfiação em eletroduto (grifo nosso).

2) Os coeficientes de consumo incluem as perdas relativas ao corte do cabo (grifo nosso).

3) Cabo para uso em instalações internas fixas de luz e força em prédios residenciais, comerciais e industriais (grifo nosso), em circuitos de distribuição e terminais, em redes aéreas internas e também em redes subterrâneas de distribuição.

4) Classificação 2 encordoamento: condutores encordoados, compactados ou não.

197. Tem-se, por analogia, que a composição referencial é compatível com obras industriais e contempla as perdas no corte e a folga necessária à enfiação em eletroduto.

198. Resta, ainda, tratar da folga reinvindicada para interligação dos cabos aos quadros de comando. Entende-se que esta deveria incidir somente nos tramos com extremidades ligadas aos quadros, e não sobre toda a extensão de cabos. Por depender da interpretação do projeto elétrico, esta folga deve ter sido considerada no levantamento de quantitativos, tanto que na planilha contratada o total superou o previsto no orçamento-base em quase 9,2% (27.300 m e 25.000 m, respectivamente).

199. Ante o exposto, não é possível acatar as justificativas apresentadas para este serviço. Mantém-se, portanto, a referência adotada pela equipe de auditoria do FISCOBRAS 2006:

Item / Descrição	Custo Contrato (04/05)	Custo Ref. – TCU (04/05)	Ref. SINAPI
1.6.1.5 – Cabos de Cobre – PVC – 0,6 a 1KV – 70ºC – 95mm2	34,71	31,69	16448-001

Tabela 11 – Custo unitário referencial para cabo de cobre 95mm^2 (m) - pós justificativas

Conclusão – Irregularidade 7

200. O acatamento parcial das alegações de defesa apresentadas pelo MCT levou ao ajuste dos custos referenciais dos serviços com indícios de sobrepreço, os quais foram comparados aos custos contratuais nas Tabelas (...) a seguir:

						SINAPI abr/2005 PÓS JUSTIFICATIVAS Enc. soc.135%			
Item	Discriminação	Un	Quant.	Custo Unit. Contratado (R$)	Total Contratado (R$)	Custo Unit. Ref. (R$)	Total Ref. (R$)	Diferença (Contrato - Referência)	% de Sobrepreço
1.3.1.5/ 2.3.1.5/ 3.3.1.5	Fornecimento e Lançamento de Concreto - Fck = 25 Mpa, para estr. elevadas	m3	3.314,00	243,87	808.185,18	**202,63**	671.515,82	136.669,36	20,35%
1.2.2.7/ 2.3.7/ 3.3.7	Fornecimento e Lançamento de Concreto - Fck = 25 Mpa, para fundações	m3	1.578,50	228,15	360.134,78	**222,80**	351.689,80	8.444,98	2,40%
1.5.2/ 2.5.2	Alvenaria de Vedação, em Blocos de Concreto - 12 cm	m2	6.272,00	44,05	276.281,60	**27,29**	171.162,88	105.118,72	61,41%
3.6.1.2/ 1.6.1.2/ 2.6.2	Emboço (Interno)	m2	22.904,00	11,87	271.870,48	**10,91**	249.882,64	21.987,84	8,80%
4.4.2	Pavimentação com Blocos de Concreto Articulados, incluso Preparo de Caixa, Base e assentamento dos Pré- Moldados	m2	5.220,00	51,14	266.950,80	36,54	190.738,80	76.212,00	39,96%
2.6.4.2/ 3.6.3.2	Pintura tipo Latex Acrílico	m2	28.586,00	7,34	209.821,24	6,78	193.813,08	16.008,16	8,26%
							Diferença Total (R$)	**364.441,06**	

Tabela 12 – Itens com sobrepreço da planilha de Obras Civis (encargos 135%; data-base abr/2005)

						SINAPI abr/2005 PÓS JUSTIFICATIVAS Enc. soc.135%			
Item	Discriminação	Un	Quant.	Custo Unit. Contratado (R$)	Total Contratado (R$)	Custo Unit. Ref. (R$)	Total Ref. (R$)	Diferença (Contrato - Referência)	% de Sobrepreço
1.1.1.2/ 2.1.3.1/ 3.1.2.1	Tubo fofo - K7 - PB Diamentro = 4"	m	1.156,00	351,08	405.848,48	**217,69**	251.649,64	154.198,84	61,28%
1.1.1.3	Tubo fofo - K7 - PB Diamentro = 6"	m	816,00	468,11	381.977,76	**229,04**	186.896,64	195.081,12	104,38%
1.1.1.4	Tubo fofo - K7 - PB Diamentro = 8"	m	640,00	555,88	355.763,20	**300,14**	192.089,60	163.673,60	85,21%
							Diferença Total (R$)	**512.953,56**	

Tabela 13 – Itens com sobrepreço da planilha de Instalações Hidráulicas (encargos 135%; data-base abr/2005)

						SINAPI abr/2005 PÓS JUSTIFICATIVAS Enc. soc.135%			
Item	Discriminação	Un	Quant.	Custo Unit. Contratado (R$)	Total Contratado (R$)	Custo Unit. Ref. (R$)	Total Ref. (R$)	Diferença (Contrato - Referência)	% de Sobrepreço
1.6.1.5	Cabos de Cobre - PVC - 0,6 a 1 KV - 70 ºC 95 mm²	m	27.300,00	34,71	947.583,00	31,69	865.137,00	82.446,00	9,53%
1.11.1	Postes Aço Galvanizado H = 9 m	cj	78,00	4.019,66	313.533,48	999,62	77.970,36	235.563,12	302,12%
							Diferença Total (R$)	**318.009,12**	

Tabela 14 – Itens com sobrepreço da planilha de Instalações Elétricas (encargos 135%; data-base abr/2005)

201. A análise comparativa estabelecida acima demonstra, para os 11 serviços da amostra, que persiste a superioridade dos custos unitários do Consórcio em relação aos custos referenciais consolidados, obtidos com base no SINAPI.

202. Concluímos, assim, que os argumentos apresentados pelo MCT não elidem a Irregularidade 7, confirmando o descumprimento do art. 43, IV da Lei nº 8.666/1993 e do art. 105 da Lei nº 10.934/2004 devido à imotivada contratação de serviços com custos unitários superiores aos constantes do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil – SINAPI.

III.8 Irregularidade nº 8 – Pagamento de itens, entre os mais relevantes das planilhas de 'obras civis', 'instalações hidráulicas' e 'instalações elétricas', com custos superiores aos do SINAPI (item 3.1.3 do Acórdão nº 1.881/205 – TCU – 2ª Câmara e art. 105, Lei nº 10.934/2004). (...)

III.8.1 Justificativa MCT

203. Nas alegações de defesa relativas à Irregularidade 7, às fls. 1635 a 1655 do Volume 8, após apresentar justificativas relacionadas a cada um dos 11 serviços com custos supostamente superiores aos do SINAPI, o MCT concluiu pela inexistência sobrepreço nos itens.

204. Como o pagamento a maior é conseqüência da contratação de custos unitários superestimados, e esta questão já teria sido esclarecida, conforme citado acima, o Ministério deixou de apresentar defesa específica para a Irregularidade 8.

III.8.2 Análise Justificativa MCT

205. Em análise às alegações de defesa relativas à Irregularidade 7, contrariamente à constatação do Ministério, concluiu-se, para os 11 itens da amostra, que persiste a superioridade dos custos unitários do Consórcio em relação aos custos referenciais consolidados, obtidos com base no SINAPI (parágrafos 200 a 202 deste Parecer).

206. É oportuno esclarecer que, a despeito da análise individual dos itens de serviço, o foco final para avaliar-se eventual sobrepreço/superfaturamento no contrato é o valor global, valendo dizer que tanto as flutuações positivas quanto as negativas em torno dos valores consignados no SINAPI são consideradas, de forma que o superfaturamento resulta do saldo de lançamentos tidos como prejudiciais ou favoráveis ao erário.

207. Por ocasião do FISCOBRAS 2006, foram elaboradas curvas ABC das planilhas orçamentárias de 'obras civis', 'instalações hidráulicas' e 'instalações elétricas', buscando-se referências de custos no SINAPI para os itens mais representativos.

208. No referido trabalho, foram identificados custos referenciais para 12 itens da planilha de 'obras civis', 3 da planilha de 'instalações hidráulicas' e 3 da planilha de 'instalações elétricas', compondo uma amostra de R$ 9.727.807,68 (data-base abr/2005; fls. 1373-1382v, V. 6), correspondente a 9,08 % do custo total contratado (...). Com base nesse levantamento, foi dada oportunidade para a apresentação de justificativas relativas aos itens com custos unitários superiores aos do SINAPI.

209. A fim de avaliar se há indício de sobrepreço/superfaturamento no contrato em função dos custos unitários contratados, efetuou-se uma comparação entre estes e os parâmetros obtidos no SINAPI, com eventuais ajustes, para a amostra citada no parágrafo 208 acima.

210. Ressalta-se que, diante das justificativas apresentadas para os 11 itens superestimados, que foram parcialmente acatadas, chegou-se aos custos unitários referenciais consolidados (Tabelas 12, 13 e 14 deste Parecer), os quais foram levados em conta nesta análise comparativa. Consta abaixo um resumo do resultado obtido, cujo detalhamento encontra-se no Anexo II deste Parecer:

Totais da Amostra (18 itens = 9,08% do custo contratado) - FISCOBRAS 2006		
Contratado	R$	9.727.807,68
Referência	R$	9.289.048,34
Sobrepreço da amostra	R$	438.759,34
	%	**4,72%**

Tabela 15 – Análise do sobrepreço/superfaturamento da amostra a partir de custos referenciais do SINAPI

211. Para a amostra, observa-se que o total contratado, sem BDI, aproximou-se do orçamento referencial, ou seja, houve uma certa compensação entre os serviços com custos unitários acima dos praticados no SINAPI e os demais itens com preços compatíveis ou inferiores à referência obtida.

212. Dada a reduzida representatividade da amostra analisada por ocasião do FISCOBRAS 2006 (9,08% do total contratado) e o percentual de sobrepreço identificado (4,72%), não se configura, a partir destes elementos, a hipótese de sobrepreço/superfaturamento no contrato em função dos custos unitários.

213. Ressalta-se que o indício de sobrepreço/superfaturamento no contrato ficou descaracterizado somente na parte dos CUSTOS. Resta ainda a análise do BDI, relacionado às Irregularidades 10 e 12, o qual também tem o potencial de provocar distorções no valor contratado.

214. Não obstante tratar-se de fator que não resultou em indícios de irregularidades que pudessem consignar débito, o pagamento de itens com custos acima dos de referência do SINAPI constitui descumprimento de decisão do Tribunal, tendo em vista o item 3.1.3 do Acórdão nº 1.881/2005-TCU-Segunda Câmara, exarado em processo que trata exatamente do contrato ora examinado:

'3.1.3. quando da execução das obras objeto da Concorrência nº 03/2004, apenas autorize a implementação de serviços cujos custos unitários de materiais e mão-de-obra estejam superiores à mediana daqueles constantes do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e índices da Construção civil – Sinapi em situações especiais, devidamente justificadas em relatório técnico circunstanciado, aprovado pela autoridade competente, em consonância com o art. 105 da Lei nº 10.934/2004.' (grifos nossos)

215. Diante da ausência das adequadas justificativas para esta irregularidade, caberá a aplicação de multa ao responsável, nos termos do art. 58, § 1º da Lei nº 8443/92 c/c art. 268, inciso VII do Regimento Interno do TCU.

III.9 Irregularidade nº 9 – Ocorrência de itens do orçamento-base, entre os mais relevantes das planilhas de 'obras civis', 'instalações hidráulicas' e 'instalações elétricas', com custos superiores aos do SINAPI (art. 6º, IX, 'f', da Lei nº 8.666, de 1993, e art. 105 da Lei nº 10.934, de 2004);

Irregularidade nº 11 – Sobrepreço no orçamento-base devido à superestimativa da mobilização e do canteiro de obras. (...)

III.9.1 Justificativa MCT

216. Nas alegações de defesa relativas à Irregularidade 9 e 11, às fls. 1634 a 1635 do Volume 8, inicialmente o MCT retomou que a empresa Minerbo-Fuchs Engenharia (MF) foi contratada para verificar os critérios de projetos e subsidiar/acompanhar a fiscalização da obra do CEITEC. Desse modo, coube à MF aferir os orçamentos das empresas projetistas, corrigindo eventuais imprecisões, o que resultou na Planilha Orçamentária da Obra do Centro Tecnológico de Eletrônica Avançada.

217. Segundo o MCT, o orçamento-base revisto pela MF não se constitui em peça técnica capaz de gerar dano ao erário. Os custos unitários usados na composição do orçamento da

construtora é que deveriam, salvo exceções justificadas, enquadrar-se nos ditames da Lei de Diretrizes Orçamentárias, por corresponder aos reais custos unitários de execução de obras pagas com recursos públicos originários dos cofres da União.

218. Para reforçar o ponto de vista apresentado, foi transcrito trecho da análise da 6ª SECEX do TCU (...) relativa ao acompanhamento do processo licitatório do CEITEC (TC 013.569/2005-0):

'6.5. Assiste razão ao MCT quando afirma que os custos estimados não devem obediência ao artigo 101 da LDO/2004 (Lei 10.707/2003). Conforme se depreende de sua leitura o dispositivo se aplica aos custos de execução da obra: (...).'

219. Também não houve qualquer determinação do TCU ao MCT, no Acórdão nº 1881/2005 – TCU – PLENÁRIO, no sentido de recomendar que os orçamentos-base das próximas licitações guardassem correspondência com o SINAPI.

220. Diante disso, o justificante constatou que a ocorrência de itens do orçamento-base com custos superiores aos do SINAPI não caracteriza o descumprimento ao art. 6º, IX, 'f' da Lei 8.666/1993 e ao art. 105, Lei 10.934/2004.

III.9.2 Análise Justificativa MCT

221. O orçamento-base do objeto da licitação deve ser representativo dos preços correntes de mercado, pois interfere na escolha da modalidade da licitação a ser realizada, serve para verificar se existem recursos orçamentários suficientes para o pagamento da despesa com a contratação, e é utilizado como parâmetro para o julgamento das propostas.

222. Para aferir o cumprimento do critério de aceitabilidade de preços unitário e global estabelecido no edital (art. 40, inc. X, Lei nº 8.666/1993) e garantir o cumprimento à LDO, que limita os custos unitários de materiais e serviços de obras executadas com recursos dos Orçamentos da União aos da mediana do SINAPI, considera-se adequado que o orçamento-base não apresente custos unitários superiores aos do referido sistema de custos, ou ainda do SICRO, aceito como referencial para serviços rodoviários e afins, exceto nos casos devidamente justificados, entendimento que vem se firmando conforme Acórdãos do TCU:

'ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. conhecer do presente pedido de reexame, com fundamento nos arts. 33 e 48 da Lei nº 8.443/92, para, no mérito, negar-lhe provimento, alterando, todavia, a redação do item 8.5.1 da Decisão nº 417/2002 – Plenário e, ainda, acrescentando-lhe o subitem 8.5.1.1, da seguinte forma:

'8.5.1. acrescente cláusula definindo os critérios de aceitabilidade de preços unitários, com a fixação de preços máximos, tendo por limite os valores estimados no orçamento a que se refere o inciso II do § 2º do art. 40 da Lei nº 8.666/1993, desclassificando a proposta que não atender a esse critério, com base nos arts. 40, inciso X, e 48, inciso I, da mesma lei;

8.5.1.1. sem prejuízo da observância do disposto no art. 101 da Lei nº 10.707/2003, os valores dos preços unitários tratados no item 8.5.1 obedecerão aos registrados no sistema SICRO regional, devendo eventuais exceções, decorrentes de particularidades da obra que justifiquem a extrapolação desse limite, estar devidamente embasadas em justificativas técnicas, acompanhadas de cálculo analítico, para cada item de serviço, que demonstre a adequabilidade do valor adotado';' (Acórdão nº 1.564/2003 – TCU – PLENÁRIO)

'9.4. determinar à Infraero que: (...);

9.4.3. limite os preços constantes do orçamento básico definitivo à mediana do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil - SINAPI, no caso de serviços relativos a edificações, ou aos preços do Sistema de Custos de Obras Rodoviárias - SICRO, no caso de serviços de pavimentação, terraplenagem ou drenagem, salvo justificativa técnica devidamente fundamentada;' (Acórdão nº 644/2007 – TCU – PLENÁRIO)

'9.1 - Determinar à EMPRESA BRASILEIRA DE INFRA-ESTRUTURA AEROPORTUÁRIA que: (...);

9.1.2.2 - salvo justificativa técnica devidamente fundamentada, os preços constantes do orçamento básico a ser utilizado na licitação para a contratação da execução das obras sejam limitados aos preços do Sistema de Custos de Obras Rodoviárias - SICRO ou, no caso de serviços para os quais não exista referência de preços no supracitado sistema (SICRO) nem seja possível ajustar as composições de preços à mediana do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil - SINAPI, sejam guardados registros das cotações de preços de insumos efetuadas e justificadas as composições adotadas com elementos suficientes que permitam o controle da motivação dos atos que fundamentarem os preços unitários dos insumos e dos serviços que integrarem o orçamento, devendo, ainda, o orçamento identificar os responsáveis por sua elaboração e aprovação;' (Acórdão nº 1.427/2007 – TCU – PLENÁRIO)

223. Como o orçamento-base é uma referência para os licitantes, a superavaliação dos seus preços pode induzir ao sobrepreço das propostas. No caso das obras do CEITEC, 11 dos 17 itens que apresentaram indícios de custos unitários superiores aos do SINAPI no orçamento-base (Irregularidade 9, fls. 1430 – 1433, V. 7) também apresentaram sobrepreço nos custos unitários contratuais (Irregularidade 7, fls. 1422 – 1424, V. 7; parágrafos 200 a 202 deste Parecer):

Item na planilha do orçamento-base	Item na planilha do Consórcio	Discriminação	Un	Índício de superestimativa no orçamento-base	Sobrepreço no custo unitário contratado
A(4.1/ 4.2/ 4.3); B(3.1/ 3.2)	1.3.3.1/ 2.3.2.1/ 3.3.2.1	Fornecimento, Montagem e Pintura de Estruturas Metálicas	kg	X	
A(2.5a); C(7.2.1.1/ 7.2.2.1/ 7.2.3.1/ 7.2.4.1)	1.3.1.5/ 2.3.1.5/ 3.3.1.5	Fornecimento e Lançamento de Concreto - Fck = 25 Mpa, para estr. elevadas	m3	X	X
A(7.1); B(4.1); C(2.1.3)	1.5.1/ 2.5.1/ 3.5.1	Alvenaria Estrutural, em Blocos de Concreto - 20 cm	m2	X	
D(1.2)	4.2.1	Escavação Mecanizada	m3	X	
A(1.2.3/ 1.10); B(1.9); C(7.1.11)	1.2.2.7/ 2.3.7/ 3.3.7	Fornecimento e Lançamento de Concreto - Fck = 25 Mpa, para fundações	m3	X	X
B(4.2)	1.5.2/ 2.5.2	Alvenaria de Vedação, em Blocos de Concreto - 12 cm	m2	X	X
A(7.7)	3.6.1.2/ 1.6.1.2/ 2.6.2	Emboço (Interno)	m2	X	X
D(2.2); D(6.6)	4.4.2	Pavimentação com Blocos de Concreto Articulados, incluso Preparo de Caixa, Base e assentamento dos Pré- Moldados	m2	X	X
B(5.5b)	1.3.1.4/ 2.3.1.4/ 3.3.1.4	Armadura - Corte / Dobra / Armação - Aço CA 60	kg	X	
A(12.2)	1.6.4.2/ 2.6.4.2/ 3.6.3.2	Pintura tipo Latex Acrílico	m2	X	X
1.1.2	1.6.1.5	Cabos de Cobre - PVC - 0,6 a 1 KV - 70 ºC 95 mm²	m	X	X
1.1.2	1.6.1.9/ 2.5.2.1	Cabos de Cobre - PVC - 0,6 a 1 KV - 70 ºC 240 mm²	m	X	
12.0	1.11.1	Postes Aço Galvanizado H = 9 m	cj	X	X
A (3,0)	1.1.1.2/ 2.1.3.1/ 3.1.2.1	Tubo fofo - K7 - PB Diamentro = 4"	m	X	X
	1.1.1.5	Tubo fofo - K7 - PB Diamentro = 10"	m	X	
A (3,0)	1.1.1.3	Tubo fofo - K7 - PB Diamentro = 6"	m	X	X
A (3,0)	1.1.1.4	Tubo fofo - K7 - PB Diamentro = 8"	m	X	X

Tabela 16 – Itens com indício de superestimativa no orçamento-base X itens com sobrepreço no custo unitário contratado

224. Observa-se que, a prática de adotar custos unitários superiores aos do SINAPI (ou do SICRO) no orçamento-base, sem que haja justificativa para tanto, constitui-se em procedimento temerário, com potencial de levar a contratações desfavoráveis à Administração.

225. O mesmo se constata no concernente aos custos de mobilização e do canteiro de obras (Irregularidade 11), que apesar de específicos para cada objeto e, portanto, ausentes nos sistemas referenciais, devem ser apresentados de forma analítica e adequadamente justificada pela Administração, permitindo aferir os valores apropriados quanto à compatibilidade com a realidade de mercado e a proporcionalidade com o porte da obra.

226. Assim, seguindo o posicionamento expresso nos Acórdãos nºs 1.564/2003, 644/2007, 1.427/2007 – TCU – PLENÁRIO, é pertinente propor determinação ao MCT para que a mediana do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil - SINAPI, no caso de serviços relativos a edificações, e os custos do Sistema de Custos de Obras Rodoviárias - SICRO, no caso de serviços rodoviários e afins, sejam adotados como limite de custos na elaboração dos orçamentos-base em futuras contratações, cabendo justificar tempestivamente, ainda na fase interna da licitação, os casos em que esta regra não possa ser adotada.

227. Ao orçamento-base elaborado com base no SINAPI e no SICRO deve aliar-se a existência de critérios de aceitabilidade de preços unitário e global, em observância ao disposto nos arts. 40, caput e incisos X, e 43, inciso IV, da Lei nº 8.666/1993.

III.10 Irregularidade nº 10 – Superfaturamento no contrato decorrente de BDI excessivo, calculado com a inclusão indevida de custos diretos.

Irregularidade nº 12 – Superfaturamento no contrato devido à inclusão de itens na mobilização/ canteiro de obras que já estão contemplados na planilha orçamentária e no BDI (duplicidade). (...)

III.10.1 Justificativa MCT

228. As justificativas do MCT relacionadas às despesas de BDI e de Mobilização/Canteiro constam às fls. 1655-1658 do Volume 8. Inicialmente, foi destacado que o BDI refere-se a custos característicos, próprios e particulares da estrutura de cada empresa e a especificidades do empreendimento, sem apresentar a composição analítica correspondente.

229. Também sem detalhar a verba destinada a mobilização de obra/canteiro, afirmou-se que o parâmetro adotado na auditoria do FISCOBRAS 2006 foi inadequado por referir-se a obra rodoviária (SICRO).

230. Nos argumentos de defesa, o MCT respaldou-se em trabalho anterior do TCU, de análise dos documentos que compunham o processo licitatório (TC 013.569/2005-0), para concluir sobre a regularidade dos procedimentos adotados, alegando que naquela ocasião não foram apontados os indícios de duplicidade e superfaturamento levantados no FISCOBRAS 2006.

III.10.2 Análise Justificativa MCT

231. O esclarecimento da questão da duplicidade de custos previstos na planilha, no BDI e no item Mobilização/Canteiro, bem como da superestimativa deste último, requer o atendimento ao item 9.3.3 do Acórdão nº 1.846/2006 – TCU – PLENÁRIO (fls. 1493-1496, V. 7):

'9.3.3. remeta a este Tribunal as composições de custos unitários de todos os itens de serviços da obra e o detalhamento de todas as despesas que compõem o BDI, bem como dos critérios utilizados para a definição dos itens orçados como verbas, em especial no que concerne ao item Mobilização de Obra/Canteiro;' (grifos nossos)

232. Entretanto, não se verifica nos autos o cumprimento à determinação acima por parte do MCT. Além de caracterizar inadimplemento à determinação do TCU, a ausência desses elementos técnicos torna a argumentação insuficiente para elidir as irregularidades 10 e 12.

233. Por oportuno, cabe destacar que no trabalho anteriormente realizado pela 6ª SECEX do TCU no âmbito do processo TC 013.569/2005-0 (Acompanhamento - Concorrência nº 03/2004) mencionou-se que o aprofundamento do exame dos preços deveria ser efetuado no FISCOBRAS 2006 (fls. 453, TC 013.569/2005-0, V.13). Nesse contexto, dadas as diferenças no escopo dos trabalhos, é natural que irregularidades evidenciadas na auditoria mais recente não tenham sido

identificadas anteriormente, o que não isenta os responsáveis da necessidade de apresentação de justificativas.

III.10.3 Justificativa Consórcio Racional-Delta

234. Com a intenção de esclarecer a questão da duplicidade nos custos previstos na planilha contratada, no BDI e no item mobilização/canteiro, bem como o indício de superestimativa deste último item (fls. 1822-1826, V. 9), o Consórcio alegou ter considerado na orçamentação da obra as premissas resumidas a seguir:

- Composições de custos dos serviços contemplando apenas insumos e mão-de-obra, conforme o critério utilizado nas composições do SINAPI;

- Percentual máximo de BDI de 40%;

- Apropriação dos valores de custos indiretos que ultrapassassem o limite de 40% do BDI na rubrica 'Mobilização de obra/canteiro'.

235. Assim, a ocorrência de componentes de custos semelhantes no BDI e no item mobilização/canteiro não seria decorrente de duplicidade, e sim de divisão da despesa, constantes parcialmente em cada uma das duas rubricas.

236. Diante disso, buscou-se apresentar a aplicação dos recursos reservados a título de Despesas Indiretas a partir do detalhamento dos subtítulos a seguir (Doc.1, fls. 1832-1868, V. 9), os quais totalizam R$ 37.566.008,11:

A	SALÁRIOS INDIRETOS	21.180.925,68
B	DESPESAS COM PESSOAL	7.120.226,15
C	DESPESAS FINANCEIRAS	2.255.577,00
D	DESPESAS COM ELABORAÇÃO DE PROPOSTA	451.115,40
E	SERVIÇOS TÉCNICOS	2.379.178,00
F	INSTALAÇÕES PROVISÓRIAS	758.166,82
G	MANUTENÇÃO DO CANTEIRO	290.205,10
H	MOBILIZAÇÃO/ DESMOBILIZAÇÃO	238.408,68
I	ALUGUEL DE EQUIPAMENTOS	2.892.205,28
	TOTAL	**37.566.008,11**

Tabela 17 – Subtítulos das despesas indiretas detalhados pelo Consórcio

III.10.4 Análise Justificativa Consórcio Racional-Delta

237. Conforme justificado pelo Consórcio, tem-se que, por força da limitação do BDI em 40%, parte das despesas típicas desta rubrica foram lançadas como Mobilização/Canteiro na planilha orçamentária. Assim, na estrutura do orçamento contratado não se verifica a compatibilidade entre a natureza da rubrica e dos subtítulos que a compõem, comprometendo a aferição dos dados e gerando dúvidas sobre a adequação das despesas previstas.

238. Ante o exposto, o Consórcio propôs demonstrar o conjunto das despesas previstas a título de Despesas Indiretas, no total de R$ 37.566.008,11. Destaca-se, inicialmente, que o valor detalhado não corresponde ao total de recursos previstos no orçamento a título de BDI e de Mobilização/Canteiro (fls. 1199, V.5):

A	CUSTOS DIRETOS (excluído Mob/Cant)	96.746.816,32
B	**MOBILIZAÇÃO/CANTEIRO**	**10.346.630,64**
C	**BDI**	**42.113.276,67**
A+B+C	TOTAL CONTRATADO - abr/2005	149.206.723,63
B+C	**TOTAL BDI + MOB/CANT - abr/2005**	**52.459.907,31**

Tabela 18 – Subtotais da planilha orçamentária do Consórcio

239. Em todo caso, o material constante às fls. 1832-1868 do Volume 9 foi objeto de análise, resultando nas observações listadas no Quadro 11:

	ITENS DETALHADOS PELO CONSÓRCIO	VALOR	OBSERVAÇÕES
A	SALÁRIOS INDIRETOS (fls. 1833-1836, V. 9)	21.180.925,68	1 - Quantitativos de mão-de-obra injustificados - dependeria da associação das diversas especialidades de profissionais com as etapas previstas no cronograma da obra;
			2 - Adoção de salários acima das referências do SINAPI (abr/05, s/ encargos, 220h/mês): Engenheiro - 9.159,00 x 4.270,00 (senior); Almoxarife - 1.030,00 x 787,60; Topógrafo - 2.561,40 x 998,80, etc.;
			3 - Adoção de salários diferentes para profissionais de níveis semelhantes - Exemplos (s/ encargos): Engenheiro de produção - 9.159,00 a 15.930,00; Consultoria em projetos - 13.570,00 a 28.321,00, etc.;
			4 - Utilização de encargos sociais de horistas (135%) para mão-de-obra mensalista para o **item 4 - Equipe coordenação produção**;
			5 - Ausência de detalhamento dos encargos sociais de mensalistas - percentual de 87% aplicado sobre os demais itens;
			6 - Inclusão do serviço de consultoria como mão-de-obra indireta, enquanto seria compatível com "Serviços Técnicos";
	ITENS DETALHADOS PELO CONSÓRCIO	VALOR	OBSERVAÇÕES
B	DESPESAS COM PESSOAL (fls. 1837-1840 e 1847-1868, V.9)	7.120.226,15	7 - Preços unitários não justificados, em alguns casos decorrentes da aplicação de taxas percentuais sobre o valor do salário mensal (ver observação 2 acima);
			8 - Acréscimo de despesas decorrentes de mão-de-obra trazida de fora (passagens, celular e aluguel). Não se considera adequado que esta despesa seja repassada ao Contratante, devido à oferta de mão-de-obra existente em Porto Alegre;
			9 - Previsão de transporte e alimentação para 30 dias/mês, enquanto deveria ser somente para os dias efetivamente trabalhados;
			10 - Inclusão de despesas acumulativas com alimentação: jantar e cesta básica (só é cabível um ou outro nos casos de funcionários alojados na obra, ou só o jantar, se houver trabalho noturno), além do café da manhã e do almoço;
			11 - Inclusão de benefícios não obrigatórios, como plano de saúde;
			12 - Consideração do mesmo valor de EPI para as diferentes categorias profissionais (R$ 23,95): mão-de-obra direta, gerentes, coordenadores de projeto, cadistas, mecânicos, etc.; com previsão de reposição do uniforme a cada 3 meses (0,333/mês; fls.1864), constituindo indício de superestimativa;
			13 - As despesas detalhadas totalizaram R$ 7.013.887,73, valor inferior aos R$ 7.120.226,15 considerados para compor a amostra de R$ 37.566.008,11;
C	DESPESAS FINANCEIRAS (fls. 1840, V. 9)	2.255.577,00	14 - Valor orçado como verba, sem o correspondente detalhamento da despesa (correspondente a cerca de 2% dos custos);
D	DESPESAS COM ELABORAÇÃO DE PROPOSTA (fls. 1840, V. 9)	451.115,40	15 - Valor indevidamente incluído no orçamento da obra, que não deve ser repassada ao Contratante, especialmente por tratar-se de despesa de "comercialização".
E	SERVIÇOS TÉCNICOS (fls. 1841, V.9)	2.379.178,00	16 - Composto por itens orçados como verba, sem o correspondente detalhamento da despesa. O procedimento implica falta de transparência, impedindo a aferição de eventuais duplicidades, como no caso do "Levantamento planialtimétrico", onde se tem as despesas de mão-de-obra (topógrafo e técnicos) já contempladas nos "Salários Indiretos" e nas "Despesas com Pessoal";
F	INSTALAÇÕES PROVISÓRIAS (fls. 1841-1842, V. 9)	758.166,82	17 - Composto por itens orçados como verba, sem o correspondente detalhamento da despesa. O procedimento implica falta de transparência, impedindo a aferição dos quantitativos e dos preços unitários considerados no cálculo;
G	MANUTENÇÃO DO CANTEIRO (fls. 1842, V. 9)	290.205,10	18 - Composto por itens orçados como verba, sem o correspondente detalhamento da despesa. O procedimento implica falta de transparência, impedindo a aferição dos quantitativos e dos preços unitários considerados no cálculo;
H	MOBILIZAÇÃO/ DESMOBILIZAÇÃO (fls. 1843-1844, V. 9)	238.408,68	19 - Quantitativos e preços unitários das viagens não justificados - não se deve considerar a mobilização de equipamentos alugados na localidade da obra (Porto Alegre), tampouco de equipamentos envolvidos em serviços terceirizados, cujas despesas de mobilização já estejam contempladas nos preços unitários. Estes aspectos não foram abordados pelo justificante;
			20 - Acréscimo de despesas decorrentes de mão-de-obra trazida de fora. Não se considera adequado que esta despesa seja repassada ao Contratante, devido à oferta de mão-de-obra existente em Porto Alegre;
I	ALUGUEL DE EQUIPAMENTOS (fls. 1845, V. 9)	2.892.205,28	21 - Incompatibilidade entre os quantitativos e a unidade adotada para os itens;
			22 - Ausência de justificativa para os quantitativos e os preços unitários adotados, impedindo a adequada aferição dos dados. Utilizando a Kombi como exemplo, o total do aluguel computado, 142.053,12, é superior ao custo de aquisição do veículo previsto no SINAPI, 48.250,88, considerando-se uma única Kombi, conforme o número de viagens do item mobilização (ver também observação 19 acima).

Quadro 11 – Inconsistências e fragilidades observadas no detalhamento das despesas indiretas do Consórcio (parte 2)

240. As inconsistências e fragilidades observadas no detalhamento de despesas indiretas do Consórcio impedem o acatamento das justificativas. Além disso, como o valor detalhado não equivale ao total de recursos previstos no orçamento a título de BDI e de Mobilização/Canteiro, ou seja, não corresponde àquilo que fora solicitado no item 9.3.3 do Acórdão nº 1.846/2006 – TCU – PLENÁRIO, conclui-se que não foram fornecidos os elementos necessários ao efetivo esclarecimento das questões relacionadas às irregularidades 10 e 12:

'9.3.3. remeta a este Tribunal as composições de custos unitários de todos os itens de serviços da obra e o detalhamento de todas as despesas que compõem o BDI, bem como dos critérios utilizados para a definição dos itens orçados como verbas, em especial no que concerne ao item Mobilização de Obra/Canteiro;' (grifos nossos)

241. Ante o exposto, para a análise da pertinência dos valores com indícios de irregularidades, no total de R$ 52.459.907,31 (data-base abr/2005), resta a utilização de parâmetros correspondentes a percentuais médios praticados, obtidos em livros e publicações.

242. Admitindo-se que a realidade das obras rodoviárias é diversa em relação às edificações insertas em centros urbanos (parágrafo 229 deste Parecer), substituiu-se o parâmetro de mobilização antes obtido no SICRO/DNIT pelo da TCPO12 da PINI. Na referida Tabela, considera-se um percentual médio de 11% para cobrir as despesas de Administração Local que, conforme o conceito adotado na publicação, já inclui os custos de mobilização/canteiro (p. 19/20):

'Para empresas do setor de edificações, com fornecimento de materiais e mão-de-obra, a despesa indireta de administração local fica entre 6% (para obras grandes) e 16% (para obras pequenas em que se dispõe da garantia de qualidade dos serviços prestados), podendo considerar-se uma taxa média de 11% sobre o orçamento do custo direto.' (grifos nossos)

243. Assim, constatou-se que o valor previsto no item Mobilização/Canteiro da planilha orçamentária contratada é suficiente para cobrir as despesas de Administração Local (inclusive mobilização e canteiro) quando comparado ao percentual médio indicado na Tabela da PINI para este fim, pois corresponde a 10,69% do custo direto da obra (10.346.630,64/96.746.816,32 = 10,69 %).

244. Para as demais despesas indiretas e bonificações, manteve-se a referência adotada na auditoria do FISCOBRAS 2006 (fls. 1434, V. 7), obtida no estudo publicado na Revista TCU nº 88, v. 32, Brasília, abr./jun. 2001, p. 13 a 28, de autoria de André Mendes e Patrícia Bastos:

- Lucro: 8%
- Administração central: 6%
- Despesas Financeiras: 1,12%
- Seguros/Imprevistos: 1%
- ISS: 2% (relativo ao município de Porto Alegre)
- COFINS: 3%
- PIS: 0,65%
- CPMF: 0,38%

245. A partir dos parâmetros acima e do custo direto do orçamento contratado, R$ 96.746.816,32, calculou-se o valor referencial de BDI e Mobilização/Canteiro, que totalizou R$ 35.585.100,07:

ITEM	DISCRIMINAÇÃO	R$	% MÉDIO	INCIDENTE SOBRE:
A	CUSTO DIRETO	**96.746.816,32**		
B	DESPESAS INDIRETAS (S/ IMPOSTOS)			
b1	Administração Local + Mobilização + Canteiro	10.346.630,64	10,69%	A
b2	Administração Central	5.804.808,98	6,00%	A
b3	Seguros	967.468,16	1,00%	A
b4	Despesa Financeira (capital de giro próprio, prazo de recebimento = 30 dias)	1.275.296,11	1,12%	A + b1 + b2 + b3
C	CUSTO DIRETO + INDIRETO	115.141.020,21	87,01%	PV
D	IMPOSTOS	7.979.614,56	6,03%	PV
E	BENEFÍCIO	9.211.281,62	8,00%	C
PV	Preço de Venda	**132.331.916,39**	100%	PV
	Valor de Referência (Mob + Canteiro + BDI)	35.585.100,07		
	Valor Contratado (Mob + Canteiro + BDI)	52.459.907,31		
	Diferença (Sobrepreço)	**16.874.807,24**		

Tabela 19 – Cálculo do valor referencial de BDI + Mobilização/Canteiro

246. O total previsto no orçamento contratado a título de BDI e Mobilização/Canteiro, correspondente a uma taxa de 54,22%, supera o parâmetro obtido conforme metodologia exposta nos parágrafos 241 a 245 em R$ 16.874.807,24 (data-base abr/2005), confirmando a irregularidade de sobrepreço e superfaturamento no contrato em conseqüência da superestimativa destas rubricas.

247. Tem-se, portanto, que o acatamento de proposta sem o adequado detalhamento das rubricas BDI e Mobilização/Canteiro e a homologação do resultado da Concorrência nº 03/2004, apesar desta ocorrência, constituem-se em atos de gestão antieconômicos que resultaram em dano ao erário, motivo pelo qual caberá proposta de conversão dos autos em TCE.

248. O valor do débito ora calculado é superior ao valor retido cautelarmente por força dos itens 9.3.1 e 9.3.4 do Acórdão nº 1.846/2006 – TCU – PLENÁRIO:

'9.3.1. retenha, cautelarmente, nos pagamentos a serem efetuados no âmbito do Contrato MCT 02.0017.00/2005, as parcelas correspondentes a diferença entre o preço contratado e o preço SINAPI (acrescido do BDI), referentes aos serviços relacionados nas Planilhas 1, 2 e 3 em anexo; (grifo no original) (...);

9.3.4. retenha, cautelarmente, no pagamento da próxima fatura referente ao Contrato MCT 02.001700/2005, o valor de R$ 571.926,09 (grifo nosso), correspondente aos serviços pagos com valores totais superiores aos previstos no contrato;'

249. Entretanto, considerando o estágio atual da construção dos prédios, conforme se verifica em fotos no sítio do CEITEC (...), a revisão da retenção cautelar não se mostraria uma solução tempestiva. Em todo caso, o valor retido em função do cumprimento aos itens 9.3.1 e 9.3.4 do citado Acórdão poderá ser revertido para abater o débito ocasionado pela superestimativa do BDI + Mobilização/Canteiro.

III.11 Irregularidade nº 13 – Modificação do projeto sem termo aditivo, omitindo-se o detalhamento dos acréscimos e supressões que permitiriam concluir sobre uma eventual redução dos valores contratados. (...)

III.11.1 Justificativa MCT

250. A demonstração do MCT relativa ao impacto financeiro proveniente da alteração do projeto com a incorporação dos prédios auxiliares ao da manufatura foi juntada às folhas 1630 a 1633 do Volume 8 dos autos.

251. Foi ressaltado, inicialmente, que a modificação implementada no projeto executivo levou a um acréscimo da área dos Prédios Auxiliares em 6%, elevando-a de 2.750 m^2 para 2.915,25 m^2, o que teria provocado acréscimos financeiros, supostamente absorvidos pelo Contratado.

252. Tal acréscimo, no valor de R$ 30.106,43, foi calculado com base nos seguintes fatores:

- Redução de 12 estacas de 12 metros de profundidade na junção dos prédios auxiliares ao prédio de fabricação (144 m). Como no orçamento estavam previstos 1720 m de estaca, considerou-se uma redução proporcional, de 8,37%, em todo o item 2.2 – Infraestrutura;

- Acréscimo de 6% no item 2.2 – Infraestrutura, na mesma proporção do aumento da área projetada;

- Acréscimo de 6% no item 2.3 – Estrutura, na mesma proporção do aumento da área projetada;

- Acréscimo de 33,46m^2 na área total da fachada, subitem 2.5.1 Alvenaria estrutural, que passou de 1.771,82 m^2 para 1.805,28m^2. Considerando que a área acrescida corresponde a 1,74% do total inicialmente previsto na planilha (33,46 / 1920,00 = 0,0174), o subitem sofreu aumento nesta proporção.

III.11.2 Análise Justificativa MCT

253. Por ocasião do FISCOBRAS 2006, a equipe de auditoria observou que a incorporação dos Prédios Auxiliares ao Prédio de Manufatura certamente promoveria a 'redução de custos referentes a fundações, estrutura, vedações, instalações e cobertura, entre outros itens (...)'. A ausência de formalização desta alteração de projeto poderia ter favorecido o Consórcio contratado, impondo prejuízo aos cofres públicos.

254. A avaliação da gravidade da irregularidade depende do detalhamento dos serviços acrescentados e excluídos, seus quantitativos, e seus custos unitários e totais, conforme determinação ao MCT, constante no item 9.3.2 do Acórdão nº 1.846/2006-TCU-Plenário. Entretanto, o material fornecido pelo Ministério corresponde a uma análise de custos expedita, atinente somente aos itens fundações, estrutura e vedações, ou seja, não foram abordados todos os serviços afetados pela modificação implementada no projeto.

255. A revisão dos quantitativos de fundações e estruturas foi baseada em reduções e acréscimos proporcionais, respectivamente, ao número de estacas excluídas e ao aumento da área de projeção e não se ateve especificamente aos quantitativos apropriados a partir dos novos projetos, considerando-se de forma simplificada que o volume de estrutura é diretamente proporcional à metragem da área projetada.

256. Quanto à vedação, o MCT calculou o acréscimo da área de fachada em 33,46 m^2, mas não foram juntados croquis, desenhos ou projetos que subsidiassem este cálculo.

257. Assim, os elementos apresentados não correspondem ao que fora solicitado ao MCT, e são insuficientes para concluir se a modificação do projeto causou dano ao erário.

258. Também neste caso são válidas as observações feitas na análise da Irregularidade 1 (parágrafos 29 a 33 deste Parecer), relativas à possibilidade de aditamento de contratos sob o regime de empreitada integral.

259. Como a modificação do projeto se deu no interesse da Administração, visando possibilitar a futura expansão do Prédio de Fabricação, considera-se necessário o aditamento contratual nos termos do art. 65 da Lei nº 8.666/1993, com as devidas justificativas, inclusive com o detalhamento dos custos envolvidos nesta alteração. A formalização do ato garantiria maior transparência e isonomia ao processo, seja para garantir a devida remuneração ao contratado, no caso de acréscimo, ou para evitar o seu favorecimento indevido, impondo prejuízo aos cofres públicos, se caracterizada a redução dos custos.

III.11.3 Justificativa Consórcio Racional-Delta / Análise

260. O Consórcio Racional-Delta, ao manifestar-se quanto aos pagamentos com valores superiores aos contratados observados até a 8ª medição (fls. 1826, 1827 e 1869 a 1871, V. 9), apresentou argumentos semelhantes aos das alegações de defesa do Ministério da Ciência e

Tecnologia. Dispensa-se, portanto, uma nova análise, sendo válidas as constatações dos parágrafos 253 a 259 deste Parecer.

III.12 Irregularidade nº 14 – Incoerências entre os quantitativos medidos e pagos e aqueles previstos para os itens 4.3, 1.3.2.1, 3.3 e 2,5 da planilha do contrato, caracterizando pagamentos a maior até a medição 8 – art. 62 da Lei nº 4.320/1964. (...).

III.12.1 Justificativa MCT

261. Para justificar a realização de pagamentos com valores superiores aos previstos no orçamento contratado, conforme verificado pela equipe do FISCOBRAS 2006 nas etapas totalizadas até a 8ª medição, o MCT apresentou as alegações de defesa constantes às fls. 1658 a 1661 do Volume 8 dos autos.

262. Inicialmente buscou-se esclarecer que o valor a maior computado até a 8ª medição no Relatório FISCOBRAS 2006 não corresponde a R$ 1.151.737,75, pois a manifestação prévia do gestor foi parcialmente acatada pela equipe de auditoria, reduzindo-o para R$ 571.926,09.

263. Na seqüência, pautado no regime de execução da obra, Empreitada Integral, alegou-se a 'impossibilidade de o Contratado auferir pela execução da obra qualquer vantagem decorrente de recebimento de importância superior àquela correspondente aos serviços para os quais foi contratado', uma vez que 'qualquer erro percentual executado seria facilmente detectado e compensado quando dos pagamentos posteriores, senão naqueles subseqüentes, mas com certeza, até o último pagamento (...).'

264. Admitindo-se hipoteticamente a ocorrência de pagamentos indevidos no total de R$ 571.926,09, buscou-se demonstrar que o valor proporcional a cada um dos oito pagamentos efetuados teria baixa representatividade, variando de 1,78% a 0,71% relativamente às medições menos e mais expressivas, respectivamente. Diante disso, o MCT concluiu que esse percentual não configuraria vantagem, mas mera imprecisão.

265. Em todo caso, buscou-se descaracterizar a irregularidade pela análise dos serviços questionados, considerando-se os pagamentos efetuados até a 11ª medição (mês 17 – set/2006):

Item 4.3 – Sistema de drenagem (Áreas Externas): computando-se os quantitativos previstos nas medições 3 e 5 (fls. 1745 e 1747, V. 8), admitiu-se um faturamento a maior de R$ 5.384,00 causado por provável erro aritmético, afirmando-se que este seria compensado nas próximas faturas;

Item 1.3.2.1 – Estrutura pré-moldada (Prédio de Fabricação): apesar da denominação dada, alegou-se que o total orçado para este evento corresponde à soma dos itens 1.3.1 – Estrutura moldada in loco (R$ 3.051.488,59) e 1.3.2 - Estrutura pré-moldada (R$ 3.850.872,55). Assim, o valor pago até a 8ª medição (R$ 4.141.416,00) não teria superado o total orçado para o evento, cuja execução integral formalizou-se no mês 17 (11ª medição);

Item 3.3 – Estrutura de concreto (Prédio Administrativo): apesar da denominação dada, alegou-se que o total orçado para este evento abrange todo o item 3.3, inclusive 3.3.2.1 - Fornecimento, Montagem e Pintura de Estruturas Metálicas. Assim, o valor pago até a 8ª medição(R$ 415.223,00) não teria superado o total orçado para o evento (R$ 2.076.117,45), cuja execução desenvolvida até o mês 17 (11ª medição) corresponde a 90% do previsto;

Item 2.5 – Vedações (Prédios Auxiliares): alegou-se que o total orçado para este evento abrange os itens 2.5 – Alvenaria/Fechamentos (R$ 163.521,40) e 2.8 – Esquadrias (R$ 77.175,31). Assim, o valor pago até a 8ª medição (R$ 240.696,00) não teria superado o total orçado para o evento (R$ 240.696,71).

III.12.2 Análise Justificativa MCT

266. Assiste razão ao justificante ao recalcular o valor dos pagamentos a maior efetuados até a 8ª medição das obras do CEITEC, pois de fato parte dos argumentos apresentados por ocasião do FISCOBRAS 2006 foram acatados, conforme se verifica às folhas 1440 e 1441 do Volume 7.

267. Relativamente aos serviços cujas medições apresentaram indícios de irregularidade, observa-se que as explicações do MCT pautam-se na incompatibilidade entre os totais previstos para

os eventos e os computados pela equipe de auditoria, exceto no caso no sistema de drenagem, para o qual se admitiu erro de aritmética.

268. Entretanto, não foi localizado nos autos o cronograma de etapas elaborado para o acompanhamento da obra, onde deveriam constar os itens da planilha contratada agrupados para a formação dos eventos e os correspondentes totais orçados, de forma clara e compatível com a seqüência de execução do empreendimento e com o orçamento contratado.

269. Na ausência deste documento, entende-se que as explicações prestadas pelo MCT não demonstram a adequação dos totais medidos e pagos até a 8ª medição, mas indicam que a falha detectada pela equipe de auditoria foi corrigida aumentando-se o valor total dos eventos pelo agrupamento de itens do orçamento e compensando os valores pagos a maior nas medições seguintes, até a 11ª medição (mês 17).

270. Esse entendimento é reforçado pela falta de relação entre a designação dos eventos nas medições apresentadas e a dos itens que os compõem:

- Estrutura pré-moldada (Prédio de Fabricação) = 1.3.1 – Estrutura moldada in loco + 1.3.2 - Estrutura pré-moldada;

- Estrutura de concreto (Prédio Administrativo) = todo o item 3.3, inclusive 3.3.2.1 - Fornecimento, Montagem e Pintura de Estruturas Metálicas;

- Vedações (Prédios Auxiliares) = 2.5 – Alvenaria/Fechamentos + 2.8 – Esquadrias.

271. Em relação ao serviço de drenagem, no valor que o MCT admitiu ter pago indevidamente não foi computada a medição 8, às fls. 1755 do Volume 8, que eleva o faturamento a maior para R$ 72.134,00 (data-base abr/2005).

272. A possibilidade de compensação dos valores nas medições seguintes, destacada pelo MCT, mostra-se como solução eficiente para evitar maiores prejuízos à Administração, mas não descaracteriza a ocorrência de antecipação de pagamento, o que é vedado nos termos do art. 62 e 63 da Lei nº 4320/64:

'Art. 62. O pagamento da despesa só será efetuado quando ordenado após sua regular liquidação (grifo nosso).

Art. 63. A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.

§ 1º Essa verificação tem por fim apurar:

I - a origem e o objeto do que se deve pagar;

II - a importância exata a pagar;

III - a quem se deve pagar a importância, para extinguir a obrigação.

§ 2º A liquidação da despesa por fornecimentos feitos ou serviços prestados terá por base:

I - o contrato, ajuste ou acordo respectivo;

II - a nota de empenho;

III - os comprovantes da entrega de material ou da prestação efetiva do serviço.'

273. Os ganhos monetários que podem advir da antecipação de pagamento constituem dano ao erário. No entanto, como houve a retenção cautelar determinada no item 9.3.4 do Acórdão nº 1.846/2006 – TCU – PLENÁRIO e, ainda, a compensação de valores nas parcelas seguintes, conforme demonstrado pelo MCT (exceto para o item drenagem), a defasagem entre a parcela adiantada e sua 'devolução' aos cofres públicos foi reduzida e os riscos de dano ao erário minimizados.

III.12.3 Justificativa Consórcio Racional-Delta / Análise

274. O Consórcio Racional-Delta, ao manifestar-se quanto aos pagamentos com valores superiores aos contratados observados até a 8ª medição (fls. 1826, 1827 e 1869 a 1871, V. 9), apresentou argumentos semelhantes aos das alegações de defesa do Ministério da Ciência e Tecnologia. Dispensa-se, portanto, uma nova análise, sendo válidas as constatações dos parágrafos 266 a 273 deste Parecer.

III.13 Irregularidade nº 15 - Utilização de dotações orçamentárias diversas, além da dotação específica (art. 15 c/c art. 16, §1º da LC nº 101/2000; art. 73 do Decreto-Lei nº 200/67 – prévia autorização legislativa para a realização de despesas). (...)

III.13.1 Justificativa MCT

275. Para justificar a utilização de dotações orçamentárias diversas para a construção do CEITEC, o MCT apresentou suas justificativas às folhas 1662 a 1666 do Volume 8, informando inicialmente que os créditos dos Programas de Trabalho PTRES: 205699 (2005OB904765), 283746 (2005OB905133) e 283819 (2005OB904959) foram repassados à UG 240102 COF/MCT a título de 'descentralização externa de créditos' para apoio à implantação do CEITEC, conforme observação da Nota de Crédito 2005NC000128 (fls. 247, V. 1).

276. Destacou-se, na seqüência, os objetivos a serem alcançados com a implantação do Centro Tecnológico, buscando relacioná-los com a finalidade das ações relativas aos programas de trabalho citados acima: CT-INFO – PTRES 283819; CT-VERDE AMARELO – PTRES 283746; CT-INFRA – PTRES 205699. Tentou, assim, demonstrar que o aporte de recursos destes na obra de construção do CEITEC seria pertinente.

277. Quanto às despesas efetuadas mediante os programas de trabalho PTRES 859915 e 968154, foi informado que estas destinaram-se somente ao contrato nº 28/2004 firmado com a Minerbo-Fuchs, com base no entendimento de que a atividade de fiscalização da obra enquadrava-se como despesa administrativa/custeio.

278. Ao final, consta a afirmativa de que a utilização dos recursos de outros programas de trabalho teria como motivação resguardar o interesse público, a economia e a eficiência, além de considerar-se obedecidos os procedimentos legais.

III.13.2 Análise Justificativa MCT

279. Quando da elaboração da proposta orçamentária, os órgãos setoriais e o próprio Órgão Central do Orçamento identifica o que será realizado, assim como distribui valores e metas mediante a utilização dos códigos dos Programas de Trabalho. Todas as informações das despesas realizadas pelas unidades orçamentárias são realizadas mediante o emprego desses códigos.

280. Nesse sentido, para que o Orçamento seja melhor compreendido, ele é estruturado em Programas de Trabalho – PT. O PT corresponde a um código orçamentário cuja combinação alfanumérica permite fornecer informações a todos os interessados nas questões de finanças públicas, inclusive aos cidadãos. Cada informação possui uma forma diferente de composição e classificação. Dessa maneira, para cada unidade orçamentária responsável pela despesa, o PT define qualitativamente a programação orçamentária e indica, por meio da combinação de letras e algarismos, em que área da despesa a ação governamental será realizada (Estrutura Funcional) e o que fazer, como fazer e onde será realizada a despesa (Estrutura Programática).

281. O MPOG, durante a fase de elaboração do PLOA, utiliza informações da avaliação do PPA para criticar as propostas setoriais não apenas quantitativamente, mas também qualitativamente. Com esse fim, recebe informações sobre metas físicas e financeiras das ações para analisar os resultados de forma a melhor conduzir a alocação dos recursos orçamentários da União.

282. Todo o trabalho envolvido na definição da LOA visa o atendimento às finalidades do Estado. Portanto, não cabe ao gestor, diante de uma visão localizada, efetuar a redistribuição das dotações conforme a sua conveniência. Conforme bem colocou a equipe de auditoria do FISCOBRAS 2006, 'essa prática torna inócua a exigência constitucional de prévia autorização legislativa para a realização de despesas, esvaziando o processo orçamentário'.

283. Tanto que a vedação contida no inciso VI do art. 167 da Constituição Federal, no que concerne ao remanejamento ou transferência de recursos de uma categoria de programação para outra, impede que os recursos originariamente previstos para as ações especificadas no Programa de Trabalho (PT) por meio dos projetos/atividades ou operações especiais e respectivos subtítulos, sejam desviados para outros objetivos, salvo em caso de autorização legislativa. Significa dizer que sua

utilização em projetos não especificados em sua respectiva categoria de programação importa no indevido remanejamento de recursos de uma categoria para outra, sem prévia autorização legislativa.

284. No caso das obras do CEITEC, para os contratos efetuados com a Minerbo-Fuchs e com o Consórcio Racional Delta tem-se como fonte de dotação orçamentária o PT 19.571.0461.100Q, cuja finalidade é especificamente dotar o CEITEC da infra-estrutura (...) adequada para o desenvolvimento de suas atividades (fls. 1306, V. 6). Apesar disso, o MCT demonstrou o entendimento de que a aplicação de recursos de outros programas de trabalho na execução da obra seria plausível, mesmo sem a transferência de recursos por meio de autorização legislativa, tendo em vista as finalidades destes. Entretanto, a compatibilidade das finalidades não se confirma, conforme descrevemos a seguir (fls. 1306-1311, V. 6):

PTRES 283819

Programa: 0465 Sociedade da Informação

Ação: 4185 Fomento a Projetos Institucionais para Pesquisa no Setor de Tecnologia da Informação (CT-Info)

Finalidade: Promover a realização de pesquisa científica e o desenvolvimento tecnológico da área de Tecnologia da Informação, da cadeia produtiva e da cadeia de conhecimentos associada, bem como desenvolver pesquisas que visem a infoinclusão através de soluções de governo eletrônico e educação à distância. Financiar pesquisas relacionadas à minimização de impactos sociais oriundo de atividades relacionadas ao setor.

PTRES 283746

Programa: 0463 Inovação e Competitividade

Ação: 2113 Fomento à Pesquisa e à Inovação Tecnológica (CT-Verde Amarelo)

Finalidade: Estimular o desenvolvimento tecnológico brasileiro, mediante programas de pesquisa científica e tecnológica cooperativa entre universidades, centros de pesquisa e setor privado, visando fortalecer o Sistema Nacional de Inovação e solucionar ou atenuar impactos sociais gerados pelas atividades produtivas.

PTRES 205699

Programa: 0461 Promoção da Pesquisa e do Desenvolvimento Científico e Tecnológico

Ação: 2095 Fomento a Projetos de Implantação e recuperação da Infra-Estrutura de Pesquisa das Instituições Públicas (CT-Infra)

Finalidade: Promover a melhoria da infra-estrutura de pesquisa nas instituições públicas de ensino superior e de pesquisa.

285. Observa-se, na verdade, que o desvio de recursos dessas ações para a construção do CEITEC pode ter ocasionado prejuízo ao alcance dos objetivos voltados predominantemente à promoção da pesquisa científica e tecnológica, estabelecidos na Lei Orçamentária, interferindo nas metas governamentais.

286. A conclusão acima também se aplica aos PTRES 859915 e 968154, destinados a despesas de custeio (...), cujos recursos foram indevidamente aplicados no contrato de fiscalização da obra do CEITEC, firmado com a Minerbo-Fuchs:

PTRES 859915

Programa: 0750 Apoio Administrativo

Ação: 2000 Administração da Unidade

Finalidade: Constituir um centro de custos administrativos das unidades orçamentárias constantes dos orçamentos da União, agregando as despesas que não são passíveis de apropriação em programas ou ações finalísticas.

PTRES 968154

Programa: 0473 Gestão de Política de Ciência e Tecnologia

Ação: 4210 Formulação da Política Nacional de Ciência e Tecnologia

Finalidade: Manter política única de Ciência e Tecnologia para o segmento, buscando integrar os sistemas estaduais e federal.

287. Ante o exposto, considera-se que as justificativas não podem ser acatadas, pois caberia ao gestor definir um cronograma de desembolso compatível com a disponibilidade de recursos financeiros do Programa de Trabalho indicado nos contratos, e não recorrer à aplicação de dotações impróprias, artifício que afronta o art. 15 c/c o art. 16, §1º da Lei Complementar nº 101/2000 (...) e o art. 73 do Decreto-Lei nº 200/1967 (...).

III.14 Irregularidade nº 16 - Desvio de finalidade dos recursos destinados à construção da CEITEC em 2004 (art. 3º, Decreto nº 825/1993). (...).

III.14.1 Justificativa MCT

288. Para justificar a aplicação de dotações orçamentárias destinadas à construção e implantação do CEITEC para a aquisição de impressoras multifuncionais para o Ministério da Ciência e Tecnologia (fls. 1667-1669, V. 8), o MCT alega ter utilizado os recursos da ação 100Q, cuja finalidade é especificamente dotar o CEITEC de infra-estrutura para o desenvolvimento de suas atividades, por equívoco.

289. Na seqüência apresentou argumentos no sentido de demonstrar que a aquisição dos equipamentos, em substituição à locação, foi vantajosa para a Administração, a qual teria agido conforme os princípios da conveniência, oportunidade e economicidade.

290. Por fim, retomou-se que o procedimento não teria o potencial de gerar dano ao erário ou prejuízo à execução orçamentária do Ministério, conforme observado pela equipe de auditoria no relatório do FISCOBRAS 2006.

III.14.2 Análise Justificativa MCT

291. De fato, às folhas 1445 do Volume 7 dos autos, tem-se a avaliação preliminar da equipe de auditoria FISCOBRAS 2006 no sentido de acatar as justificativas do órgão, nos seguintes termos: 'Acolhe-se as justificativas, única e exclusivamente, porque o contrato para a execução da obra só veio a ser assinado em 2005, não havendo prejuízo para a execução da obra.'

292. A despeito da ausência de prejuízo para a obra do CEITEC naquele exercício financeiro, a utilização de dotação imprópria constitui ofensa ao art. 73 do Decreto-Lei nº 200/1967 (Irregularidade 15, parágrafos 275 a 287 deste Parecer) e ao art. 3º do Decreto nº 825/1993 (...) e deve ser evitada, cabendo determinação nesse sentido.

IV. Conclusão e Proposta de Encaminhamento

293. As justificativas apresentadas pelo Ministério da Ciência e Tecnologia, pelo Consórcio Racional-Delta e pela empresa de consultoria Minerbo-Fuchs não foram suficientes para elidir as ocorrências verificadas no FISCOBRAS 2006, persistindo as seguintes irregularidades:

- realização da Concorrência nº 03/2004 a partir de projetos básicos que não atendiam às exigências do art. 6º, IX da Lei nº 8.666/1993, tendo em vista a não realização prévia dos ensaios de verificação do nível de vibração do terreno, que, posteriormente realizados, demonstraram a necessidade de alterações significativas no projeto e de celebração de Termo Aditivo. Considera-se, como agravante, a existência de contrato entre o MCT e a Minerbo-Fuchs Ltda. que tinha por objeto a prestação de serviços técnicos de verificação dos critérios e definições técnicas utilizadas nos projetos básicos e executivos do CEITEC-RS;

- ausência do orçamento-base da obra, estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários, entre os anexos do Edital da Concorrência nº 03/2004, em descumprimento ao inciso II do § 2º do art. 40 da Lei nº 8.666/1993 e, consequentemente, aos princípios da isonomia e da publicidade, norteadores da Lei de Licitações e Contratos, conforme o seu artigo 3º e inciso XXI do art. 37 da Constituição Federal;

- inclusão, no Edital da Concorrência nº 03/2004, de conjunto de cláusulas e condições que restringiram indevidamente o caráter competitivo do certame licitatório, caracterizando o inadimplemento do art. 3º, §1º, inciso I, da Lei nº 8.666/1993, quais sejam: a) fixação de no máximo

duas empresas para composição de consórcios (item 3.1.3.b do Edital); b) exigência de comprovação de qualificação técnica quanto à realização dos serviços relacionadas no item 9.2.5.b.2 do Edital (parcelas 03, 04, 09, 10, 11, 12 e 13), limitando-se ao máximo de quatro atestados/contratos (9.2.5.b e 7.5.3 do Edital); c) fixação das exigências 'a' e 'b' supra concomitantemente à ampla possibilidade de subcontratação autorizada no item 16 do Edital; d) exigência de qualificação técnica mediante a comprovação de execução anterior de 1.200 m3 de concreto protendido, com no mínimo 50Mpa de carga, apesar de tal serviço não constar na planilha de serviços da obra;

- *descumprimento do art. 21, §4º, da Lei nº 8.666/1993, uma vez que houve alteração do item 9.2.5.c do Edital da Concorrência nº 03/2004 sem a correspondente ampliação dos prazos para a apresentação das propostas e sem a divulgação pela mesma forma que se deu o texto original, gerando prejuízo à participação de um maior número de licitantes;*
- *admissão da proposta comercial do Consórcio Racional-Delta, vencedor da Concorrência nº 03/2004, apesar da ausência de planilha orçamentária detalhada em quantitativos e preços unitários dos serviço que viabilizassem o cumprimento do art. 43, IV, da Lei nº 8.666/1993 e do art. 105 da Lei nº 10.934/2004, e em desacordo com cláusulas editalícias (itens 11.1.4 e 11.1.5), configurando desrespeito ao art. 48, inc. I, da Lei nº 8.666/1993;*
- *inclusão, no item 15.2 do Edital da Concorrência nº 03/2004, de condição subjetiva relativa a exigência de garantia, com estipulação de valores diferenciados para as licitantes, desfavoráveis à participação de empresas não consorciadas, configurando inobservância ao princípio da isonomia previsto no art. 3º da Lei nº 8.666/1993;*
- *descumprimento do art. 43, IV, da Lei nº 8.666/1993 e do art. 105 da Lei nº 10.934/2004 devido à imotivada contratação de serviços com custos unitários superiores aos constantes do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil – SINAPI;*
- *pagamento de itens com custos unitários acima dos de referência do SINAPI, sem que houvesse justificativa para tanto, em descompasso com a determinação do Tribunal constante do item 3.1.3 do Acórdão nº 1.881/2005-TCU-Segunda Câmara;*
- *ausência de remessa, ao TCU, das composições de custos unitários de todos os itens de serviços da obra e do detalhamento de todas as despesas que compõem o BDI, bem como dos critérios utilizados para a definição dos itens orçados como verbas, em especial no que concerne ao item Mobilização de Obra/Canteiro, caracterizando o desatendimento ao item 9.3.3 do Acórdão nº 1.846/2006-TCU-PLENÁRIO;*
- *aceitação de proposta sem o adequado detalhamento do BDI e da Mobilização/Canteiro e a homologação do resultado da Concorrência nº 03/2004, apesar desta ocorrência, configurando atos de gestão antieconômica que resultaram em dano ao erário, tendo em vista o sobrepreço de R$ 16.874.807,24 (data-base abr/2005) identificado nestas rubricas do orçamento contratado;*
- *apresentação de análise de custos expedita, sem o correspondente detalhamento dos serviços acrescentados e excluídos, seus quantitativos, e seus custos unitários e totais, que permitisse avaliar o impacto financeiro proveniente da alteração do projeto do CEITEC devido à incorporação dos prédios auxiliares ao prédio da manufatura, configurando o descumprimento do item 9.3.2 do Acórdão nº 1.846/2006 TCU-PLENÁRIO;*
- *alteração do projeto do CEITEC devido à incorporação dos prédios auxiliares ao prédio da manufatura, no interesse da Administração, sem o correspondente aditamento contratual nos termos do art. 65 da Lei nº 8.666/1993, que garantisse maior transparência e isonomia ao processo;*
- *ocorrência de antecipação de pagamento, o que é vedado nos termos do art. 62 e 63 da Lei nº 4320/64, devido à realização de pagamentos com valores superiores aos previstos no orçamento contratado nas etapas totalizadas até a 8ª medição;*

- utilização de dotações orçamentárias diversas, além da dotação específica de 2005 para obra do CEITEC-RS, indicando realização de despesas irregulares, nos termos do art. 15 c/c o art. 16, §1º, da Lei Complementar nº 101/2000 e do art. 73 do Decreto-Lei nº 200/1967.

294. Ante o exposto, submetemos os autos à consideração do Relator, Exmo. Sr. Marcos Bemquerer Costa, manifestando nosso parecer no sentido de:

I. Converter o processo em Tomada de Contas Especial em decorrência do sobrepreço observado nas rubricas BDI e Mobilização/Canteiro do orçamento contratado, no total de R$ 16.874.807,24 (data-base abr/2005), o que configura dano ao erário;

I.1 levar em conta, para efeito de cálculo de débito, o valor retido cautelarmente por força dos itens 9.3.1 e 9.3.4 do Acórdão nº 1.846/2006 – TCU – PLENÁRIO e a necessidade de compensação do valor faturado a maior até a 8ª medição para o item 4.3 – Sistema de drenagem (Áreas Externas) no total de R$ 72.134,00 (data-base abr/2005);

II. aplicar, oportunamente (após o julgamento da Tomada de Contas Especial, se acatada a proposta de conversão), multa proporcional ao dano aos responsáveis, ante as ocorrências não elididas pelas justificativas apresentadas à audiência promovida pelo Tribunal, listadas no parágrafo 293 acima;

III. com vistas a prevenir ocorrências similares às verificadas neste trabalho, determinar ao Ministério da Ciência e Tecnologia - MCT, que passe a adotar as seguintes práticas:

III.1 faça constar dos instrumentos convocatórios para contratação de obras:

a) o projeto básico completo, nos termos do art. 6º, IX da Lei nº 8.666/1993, incluindo nesta fase todos os ensaios e estudos técnicos que possam interferir nas soluções técnicas adotadas e, conseqüentemente, nos custos do empreendimento;

b) a estimativa do valor a ser contratado detalhado em planilhas orçamentárias com os quantitativos e preços unitários dos serviços componentes do objeto (orçamento-base), mesmo nos casos de empreitada global e integral;

c) determinação aos proponentes para que contemplem, em suas propostas comerciais:

c.1) o orçamento detalhado em planilha de quantitativos e preços unitários, estruturado nos moldes do orçamento-base, independente de tratar-se de empreitada por preço global ou integral;

c.2) o BDI excluído dos tributos IRPJ e CSLL, que são de natureza personalística e não devem ser repassados ao contratante, e dos itens Administração Local, Instalação de Canteiro e Acampamento e Mobilização e Desmobilização, os quais devem constar em rubricas específicas da planilha orçamentária (custos diretos), conforme Acórdão nº 325/2007 – TCU – PLENÁRIO;

c.3) a composição detalhada do BDI e dos itens Administração Local, Instalação de Canteiro e Acampamento e Mobilização e Desmobilização;

c.4) as composições de custos unitários dos serviços;

d) critérios de aceitabilidade de preços unitários e globais, com a fixação de preços máximos, tendo por limite os valores estimados no orçamento-base elaborado conforme item III.2 a seguir;

e) requisitos de qualificação técnica operacional limitados àqueles que se mostrem essenciais para garantir a qualidade do objeto, devendo ser observada a proporcionalidade à dimensão e à complexidade da obra e dos serviços a serem executados;

f) limites para a subcontratação de obra, serviço ou fornecimento, de modo a evitar riscos para a Administração Pública, conforme disciplina o art. 72 da Lei nº 8.666/1993, em observância às partes da obra para as quais forem exigidas qualificação técnica da empresa licitante no instrumento convocatório;

g) critérios para os atos de aceitação ou rejeição das empresas subcontratadas, em conformidade com os limites e condições previamente estabelecidos;

III.2 atenda os seguintes requisitos na elaboração do orçamento-base:

a) utilização de unidades-padrão na quantificação dos serviços a serem executados;

b) levantamento das quantidades de todos os serviços previstos de modo que não sejam utilizadas unidades do tipo verba;

c) utilização de composições de custos unitários de fontes oficiais como o SINAPI e o SICRO ou, quando se referirem a serviços não constantes de tais bases, proceder à demonstração analítica das composições adotadas, acompanhadas da devida documentação comprobatória;

d) adoção de custos unitários de materiais e serviços não superiores à mediana daqueles constates no SINAPI (ou do SICRO), apresentando as devidas justificativas quando não aplicável, acompanhadas da documentação comprobatória;

e) estimativa da taxa de BDI considerando que esta não deve incluir os tributos IRPJ e CSLL, que são de natureza personalística, e não devem ser repassados ao contratante, e os itens Administração Local, Instalação de Canteiro e Acampamento e Mobilização e Desmobilização, os quais devem constar na planilha orçamentária (ver Acórdão nº 325/2007 – TCU – PLENÁRIO);

III.3 faça constar do processo licitatório, e disponibilize às licitantes:

a) todos os estudos e projetos básicos que possibilitem uma adequada avaliação dos serviços necessários à execução do empreendimento, bem como as suas especificações e memoriais descritivos, de forma a garantir o princípio da isonomia nas licitações;

b) as composições de custos unitários do orçamento-base;

c) as justificativas técnicas para a inclusão de cláusulas que restrinjam o caráter competitivo da licitação no ato convocatório, acompanhadas da devida documentação comprobatória;

III.4 resguarde os princípios da publicidade e da isonomia quando houver modificação do edital que afete a formulação das propostas, seja dos proponentes interessados no certame desde a versão inicial do ato convocatório, ou daqueles que possam se interessar a partir da alteração implementada, promovendo a divulgação pela mesma forma que se deu o texto original e reabrindo-se o prazo inicialmente estabelecido;

III.5 observe a necessidade de formalizar o aditamento contratual nos termos do art. 65 da Lei nº 8.666/1993, com as devidas justificativas, inclusive com o detalhamento dos custos envolvidos nesta alteração, a fim de propiciar maior transparência e isonomia ao processo, garantindo a devida remuneração ao contratado, no caso de acréscimo, ou evitando o seu favorecimento indevido, se caracterizada a redução dos custos;

III.6 efetue a fiscalização da obra a partir de cronograma físico-financeiro compatível com a seqüência de execução do empreendimento e com a estrutura do orçamento contratado, de forma a evitar o pagamento antecipado de parcelas;

III.7 abstenha-se de utilizar dotações alocadas a outras categorias de programação que não guardem expressa relação com obras/serviços discriminados nos projetos apresentados, observando a dotação orçamentária indicada no termo contratual e evitando a utilização de dotações impróprias, as quais são vedadas pelo art. 3º do Decreto nº 825/1993 e pelo art. 73 do Decreto-Lei nº 200/67;

III.8 observe o disposto no inciso VI do art. 167 da Constituição Federal, que veda a transposição, remanejamento ou transferência de recursos de uma categoria de programação para outra, sem prévia autorização legislativa;

III.9 em futuros ajustes para elaboração de projeto básico e/ou executivo ou para a prestação de serviços de consultoria e supervisão de obras, faça constar, nos editais e nos contratos, dispositivos referentes à responsabilização solidária da empresa contratada e cláusulas que expressem as penalidades a serem aplicadas aos responsáveis nos casos em que os atos ou omissões praticados no âmbito desses contratos venham a contribuir para a caracterização de irregularidades na execução do empreendimento.

IV. encaminhar os autos à SECEX-RS para a individualização dos responsáveis, as comunicações processuais pertinentes e o prosseguimento do feito."

5. Estando os autos em meu gabinete, o Consórcio Racional-Delta, por intermédio de seu representante legal, fez juntar novos documentos ao processo, os quais foram acostados às fls. 1954/2008 – vol. 9.

6. Determinei, assim, o retorno dos autos à Secob, para que examinasse a documentação apresentada e emitisse pronunciamento conclusivo sobre a procedência dos argumentos aduzidos pelo consórcio e sobre a manutenção da proposta oferecida às fls. 1934/1937 – vol. 9.

7. Passo a reproduzir, assim, a seguir, o pronunciamento final da auditora da referida unidade especializada (às fls. 2015/2047 – vol. 10), que tratou do exame dessa nova documentação, **verbis**:

"(...) II. Da análise realizada no Parecer/Secob de 26/05/2008

8. Os novos argumentos trazidos pelo Consórcio Racional-Delta referem-se à análise desenvolvida pela Secob em relação às justificativas anteriormente apresentadas para as Irregularidades de números 10 e 12 do Relatório de Levantamento do FISCOBRAS 2006 (fls. 1918 a 1924):

Irregularidade nº 10 – Superfaturamento no contrato decorrente de BDI excessivo, calculado com a inclusão indevida de custos diretos.

Irregularidade nº 12 – Superfaturamento no contrato devido à inclusão de itens na mobilização/ canteiro de obras que já estão contemplados na planilha orçamentária e no BDI (duplicidade).

9. Naquela ocasião, o Consórcio, por meio do estudo elaborado pelo Escritório Aroeira Salles Advogados S/C de 30/05/2007 (fls. 1817-1873, Vol. 9), alegou ter considerado na orçamentação da obra as premissas resumidas a seguir:

- Composições de custos dos serviços contemplando apenas insumos e mão-de-obra, conforme o critério utilizado nas composições do SINAPI;

- Percentual máximo de BDI de 40%;

- Apropriação dos valores de custos indiretos que ultrapassassem o limite de 40% do BDI na rubrica 'Mobilização de obra/canteiro'.

10. Assim, segundo as alegações de defesa, a ocorrência de componentes de custos semelhantes no BDI e no item mobilização/canteiro não seria decorrente de duplicidade, e sim de divisão da despesa, constantes parcialmente em cada uma das duas rubricas.

11. Diante disso, o justificante buscou apresentar a aplicação dos recursos reservados a título de Despesas Indiretas a partir do detalhamento dos subtítulos abaixo (Doc.1, fls. 1832-1868, V. 9), no total de R$ 37.566.008,11:

A	SALÁRIOS INDIRETOS	21.180.925,68
B	DESPESAS COM PESSOAL	7.120.226,15
C	DESPESAS FINANCEIRAS	2.255.577,00
D	DESPESAS COM ELABORAÇÃO DE PROPOSTA	451.115,40
E	SERVIÇOS TÉCNICOS	2.379.178,00
F	INSTALAÇÕES PROVISÓRIAS	758.166,82
G	MANUTENÇÃO DO CANTEIRO	290.205,10
H	MOBILIZAÇÃO/ DESMOBILIZAÇÃO	238.408,68
I	ALUGUEL DE EQUIPAMENTOS	2.892.205,28
	TOTAL	**37.566.008,11**

Tabela 1 – Subtítulos das despesas indiretas detalhados pelo Consórcio

12. A análise detida desses elementos revelou inconsistências e fragilidades, as quais foram resumidas no Quadro 11 do Parecer/Secob de 26/05/2008, conforme reproduzimos:

	ITENS DETALHADOS PELO CONSÓRCIO	VALOR	OBSERVAÇÕES
A	SALÁRIOS INDIRETOS (fls. 1833-1836, V. 9)	21.180.925,68	1 - Quantitativos de mão-de-obra injustificados - dependeria da associação das diversas especialidades de profissionais com as etapas previstas no cronograma da obra;
			2 - Adoção de salários acima das referências do SINAPI (abr/05, s/ encargos, 220h/mês): Engenheiro - 9.159,00 x 4.270,00 (senior); Almoxarife - 1.030,00 x 787,60; Topógrafo - 2.561,40 x 998,80, etc.;
			3 - Adoção de salários diferentes para profissionais de níveis semelhantes - Exemplos (s/ encargos): Engenheiro de produção - 9.159,00 a 15.930,00; Consultoria em projetos - 13.570,00 a 28.321,00, etc.;
			4 - Utilização de encargos sociais de horistas (135%) para mão-de-obra mensalista para o item 4 - Equipe coordenação produção;
			5 - Ausência de detalhamento dos encargos sociais de mensalistas - percentual de 87% aplicado sobre os demais itens;
			6 - Inclusão do serviço de consultoria como mão-de-obra indireta, enquanto seria compatível com "Serviços Técnicos";
B	DESPESAS COM PESSOAL (fls. 1837-1840 e 1847-1868, V.9)	7.120.226,15	7 - Preços unitários não justificados, em alguns casos decorrentes da aplicação de taxas percentuais sobre o valor do salário mensal (ver observação 2 acima);
			8 - Acréscimo de despesas decorrentes de mão-de-obra trazida de fora (passagens, celular e aluguel). Não se considera adequado que esta despesa seja repassada ao Contratante, devido à oferta de mão-de-obra existente em Porto Alegre;
			9 - Previsão de transporte e alimentação para 30 dias/mês, enquanto deveria ser somente para os dias efetivamente trabalhados;
			10 - Inclusão de despesas acumulativas com alimentação: jantar e cesta básica (só é cabível um ou outro nos casos de funcionários alojados na obra, ou só o jantar, se houver trabalho noturno), além do café da manhã e do almoço;
			11 - Inclusão de benefícios não obrigatórios, como plano de saúde;
			12 - Consideração do mesmo valor de EPI para as diferentes categorias profissionais (R$ 23,95): mão-de-obra direta, gerentes, coordenadores de projeto, cadistas, mecânicos, etc.; com previsão de reposição do uniforme a cada 3 meses (0,333/mês; fls.1864), constituindo indício de superestimativa;
			13 - As despesas detalhadas totalizaram R$ 7.013.887,73, valor inferior aos R$ 7.120.226,15 considerados para compor a amostra de R$ 37.566.008,11;
C	DESPESAS FINANCEIRAS (fls. 1840, V. 9)	2.255.577,00	14 - Valor orçado como verba, sem o correspondente detalhamento da despesa (correspondente a cerca de 2% dos custos);
D	DESPESAS COM ELABORAÇÃO DE PROPOSTA (fls. 1840, V. 9)	451.115,40	15 - Valor indevidamente incluído no orçamento da obra, que não deve ser repassada ao Contratante, especialmente por tratar-se de despesa de "comercialização".
E	SERVIÇOS TÉCNICOS (fls. 1841, V.9)	2.379.178,00	16 - Composto por itens orçados como verba, sem o correspondente detalhamento da despesa. O procedimento implica falta de transparência, impedindo a aferição de eventuais duplicidades, como no caso do "Levantamento planialtimétrico", onde se tem as despesas de mão-de-obra (topógrafo e técnicos) já contempladas nos "Salários Indiretos" e nas "Despesas com Pessoal";
F	INSTALAÇÕES PROVISÓRIAS (fls. 1841-1842, V. 9)	758.166,82	17 - Composto por itens orçados como verba, sem o correspondente detalhamento da despesa. O procedimento implica falta de transparência, impedindo a aferição dos quantitativos e dos preços unitários considerados no cálculo;
G	MANUTENÇÃO DO CANTEIRO (fls. 1842, V. 9)	290.205,10	18 - Composto por itens orçados como verba, sem o correspondente detalhamento da despesa. O procedimento implica falta de transparência, impedindo a aferição dos quantitativos e dos preços unitários considerados no cálculo;

Quadro 1 – Inconsistências e fragilidades observadas no detalhamento das despesas indiretas do Consórcio (reprodução do Quadro 11 do Parecer-Secob de 26/05/2008)

	ITENS DETALHADOS PELO CONSÓRCIO	VALOR	OBSERVAÇÕES
H	MOBILIZAÇÃO/ DESMOBILIZAÇÃO (fls. 1843-1844, V. 9)	238.408,68	19 - Quantitativos e preços unitários das viagens não justificados - não se deve considerar a mobilização de equipamentos alugados na localidade da obra (Porto Alegre), tampouco de equipamentos envolvidos em serviços terceirizados, cujas despesas de mobilização já estejam contempladas nos preços unitários. Estes aspectos não foram abordados pelo justificante;
			20 - Acréscimo de despesas decorrentes de mão-de-obra trazida de fora. Não se considera adequado que esta despesa seja repassada ao Contratante, devido à oferta de mão-de-obra existente em Porto Alegre;
I	ALUGUEL DE EQUIPAMENTOS (fls. 1845, V. 9)	2.892.205,28	21 - Incompatibilidade entre os quantitativos e a unidade adotada para os itens;
			22 - Ausência de justificativa para os quantitativos e os preços unitários adotados, impedindo a adequada aferição dos dados. Utilizando a Kombi como exemplo, o total do aluguel computado, 142.053,12, é superior ao custo de aquisição do veículo previsto no SINAPI, 48.250,88, considerando-se uma única Kombi, conforme o número de viagens do item mobilização (ver também observação 19 acima).

Continuação do quadro 1 – Inconsistências e fragilidades observadas no detalhamento das despesas indiretas do Consórcio (reprodução do Quadro 11 do Parecer-Secob de 26/05/2008)

13. As inconsistências e fragilidades observadas no detalhamento das despesas indiretas do Consórcio impediram o acatamento das justificativas. Além disso, observou-se que o valor detalhado não era equivalente ao total de recursos previstos no orçamento a título de BDI e de Mobilização/Canteiro (R$ 52.459.907,31- data-base abr/2005), o que configurou o descumprimento do que fora solicitado no item 9.3.3 do Acórdão nº 1.846/2006 – TCU – PLENÁRIO:

'9.3.3. remeta a este Tribunal as composições de custos unitários de todos os itens de serviços da obra e o detalhamento de todas as despesas que compõem o BDI, bem como dos critérios utilizados para a definição dos itens orçados como verbas, em especial no que concerne ao item Mobilização de Obra/Canteiro;' (grifos nossos)

14. Considerando que o justificante não apresentou os elementos necessários ao efetivo esclarecimento das questões relacionadas às irregularidades 10 e 12, a análise da pertinência dos valores com indícios de irregularidades, no total de R$ 52.459.907,31 (data-base abr/2005), foi feita adotando-se parâmetros correspondentes a percentuais médios praticados, obtidos em livros e publicações.

15. Tendo em vista que a TCPO12 da PINI considera um percentual médio de 11% para cobrir as despesas de Administração Local, constatou-se que o valor previsto no item Mobilização/Canteiro da planilha orçamentária contratada seria suficiente para cobrir as despesas de Administração Local (inclusive mobilização e canteiro), por corresponder a 10,69% do custo direto da obra (10.346.630,64/96.746.816,32 = 10,69 %).

16. Para as demais despesas indiretas e bonificações, manteve-se a referência adotada na auditoria do FISCOBRAS 2006 (fls. 1434, V. 7), obtida no estudo publicado na Revista TCU nº 88, v. 32, Brasília, abr./jun. 2001, p. 13 a 28, de autoria de André Mendes e Patrícia Bastos.

17. A partir dos parâmetros acima e do custo direto do orçamento contratado, R$ 96.746.816,32, calculou-se o valor referencial de BDI e Mobilização/Canteiro, que totalizou R$ 35.585.100,07. Comparado aos R$ 52.459.907,31 previstos no contrato, o valor calculado levou à confirmação da irregularidade de sobrepreço e superfaturamento no contrato em tela devido à superestimativa destas rubricas em cerca de R$ 16.874.807,24:

ITEM	DISCRIMINAÇÃO	R$	% MÉDIO	INCIDENTE SOBRE:
A	CUSTO DIRETO	**96.746.816,32**		
B	DESPESAS INDIRETAS (S/ IMPOSTOS)			
b1	Administração Local + Mobilização + Canteiro	10.346.630,64	10,69%	A
b2	Administração Central	5.804.808,98	6,00%	A
b3	Seguros	967.468,16	1,00%	A
b4	Despesa Financeira (capital de giro próprio, prazo de recebimento = 30 dias)	1.275.296,11	1,12%	A + b1 + b2 + b3
C	CUSTO DIRETO + INDIRETO	115.141.020,21	87,01%	PV
D	IMPOSTOS	7.979.614,56	6,03%	PV
E	BENEFÍCIO	9.211.281,62	8,00%	C
PV	Preço de Venda	**132.331.916,39**	100%	PV
	Valor de Referência (Mob + Canteiro + BDI)	35.585.100,07		
	Valor Contratado (Mob + Canteiro + BDI)	52.459.907,31		
	Diferença (Sobrepreço)	**16.874.807,24**		

Tabela 2 – Cálculo do valor referencial de BDI + Mobilização/Canteiro

III. Da nova documentação do Consórcio Racional-Delta

18. Os argumentos trazidos aos autos pelo Consórcio Racional-Delta apresentam duas abordagens. No texto principal, foi analisada a metodologia adotada pela Secob para chegar ao valor referencial de BDI + Adm. Local/Mobilização/Canteiro, tendo em vista as fontes consultadas, quais sejam a TCPO 12 e o artigo 'Um Aspecto Polêmico dos Orçamentos de Obras Públicas', da Revista TCU nº 88.

19. De forma menos destacada, em documento anexo (doc. 03, fls. 2000 a 2008, Vol. 9), o Consórcio apresenta esclarecimentos para as inconsistências e fragilidades observadas no detalhamento das despesas indiretas do Consórcio (Quadro 1 deste Parecer).

20. Entende-se, no entanto, que deve ser dada prioridade à análise dos esclarecimentos apresentados para as inconsistências e fragilidades observadas no detalhamento das despesas indiretas. Isso porque, se estes forem suficientes e adequados para justificar os valores praticados no contrato, tornar-se-á dispensável o cálculo de valor referencial a partir de metodologia baseada na TCPO 12 e na Revista TCU, adotada como alternativa diante da imprecisão dos elementos técnicos constantes da justificativa apresentada à época.

III.1 Dos esclarecimentos para as inconsistências e fragilidades observadas no detalhamento das despesas indiretas do Consórcio

III.1.1 Análise

21. O material juntado aos autos com o objetivo de esclarecer as inconsistências e fragilidades observadas pela Secob no detalhamento das despesas indiretas do contrato consta às fls. 2000 a 2008 do Volume 9.

22. Aos itens e subitens apresentados no texto do justificante, correspondentes aos subtítulos das despesas indiretas detalhadas pelo Consórcio e às observações feitas pela Secob no Parecer anterior, seguem o resumo dos esclarecimentos ora prestados e a respectiva análise.

A. Salários Indiretos

A.1 Quantitativos de mão-de-obra injustificados - dependeria da associação das diversas especialidades de profissionais com as etapas previstas no cronograma da obra;

Esclarecimento

23. Sobre a observação A.1, o justificante ressaltou que:

'os quantitativos de mão-de-obra estão perfeitamente caracterizados nos histogramas apresentados na Proposta Técnica do Consórcio e decorrem das disciplinas envolvidas no projeto. Valendo destacar que não encontram paralelo nas obras de edificações, em tipos e complexidades e ainda nos prazos e etapas de construção previstas no cronograma físico de execução.'

Análise

24. O histograma de mão-de-obra, cujo objetivo é propiciar a visualização das funções e o número de profissionais de cada uma por unidade de tempo, seria de grande valia para justificar os quantitativos de mão-de-obra da administração local, especialmente se esse documento fosse complementado com as atribuições de cada cargo, conforme previsto no Edital:

'10. PROPOSTA TÉCNICA

[...] 10.3. COMPOSIÇÃO DAS NOTAS PARA JULGAMENTO

[...] 10.3.4 NOTA 'C' – Grau de Conhecimento do problema: [...].

Organização: apresentação da estrutura organizacional da equipe que executará os serviços indicando nome e formação profissional, definindo seus cargos, atribuições e responsabilidades;'

25. Entretanto, o histograma não foi localizado no Processo, que não dispõe da Proposta Técnica do Consórcio vencedor, tampouco foi juntado aos esclarecimentos ora prestados, constituindo prejuízo ao esclarecimento da questão.

26. A apresentação de justificativa para os quantitativos de mão-de-obra indireta se mostra relevante tendo em vista os inúmeros cargos previstos para compor a 'Equipe técnica/administrativa', a 'Equipe consultoria elaboração projeto executivo', a 'Equipe de apoio a produção' e a 'Equipe coordenação produção' (fls. 1833-1836, Vol. 9), sugerindo em muitos casos a sobreposição de atribuições, conforme exemplificamos a seguir.

27. A 'Equipe técnica/administrativa' compõe-se de 7 profissionais para cada uma das 11 especialidades de projeto definidas (civil, elétrica, hidráulica, incêndio, mecânica molhada/resfriada, mecânica seca, vácuo processo/limpeza/ar comprimido, gases especiais, tratamento de efluentes, água ultra-pura, sala limpa), sendo que 3 destes são cargos de nível superior – gerente, coordenador de 'as built' e engenheiro de produção. Além deles, foram previstos outros 7 cargos de engenheiro: chefe de obra, residente, planejamento, chefe de instalações, qualidade, projetos e segurança.

28. Chama a atenção a inclusão de 1 mestre e 3 contra-mestres para cada uma das diferentes especialidades de projeto (...), pelo menos 2 mestres-de-obra e 4 chefes de turma na 'Equipe técnica/administrativa' e, ainda, 2 mestres, 5 contra-mestres e 14 chefes de turma na 'Equipe coordenação produção'. Tem-se, portanto, cerca de 69 profissionais (...) entre mestres, contra-mestres e chefes de turma para uma obra de 10.500 m^2 e que admite subcontratações.

29. Outro ponto que requer fundamentação é a necessidade de um coordenador de 'as built' para cada tipo de projeto, dedicado exclusivamente a esta atividade durante todo o período de execução dos respectivos serviços. Como as alterações ocorridas no empreendimento em relação ao projeto executivo devem ser identificadas e aprovadas pelos projetistas responsáveis, mostra-se excessiva a disponibilidade de um profissional especializado exclusivamente para este fim, principalmente porque já foi previsto um engenheiro de projeto na relação fornecida pelo Consórcio.

30. A inclusão de custos relativos à 'Equipe consultoria elaboração projetos executivos' nos salários indiretos, no total de R$ 1.320.813,00, além dos R$ 3.206.551,58 computados como custo direto na planilha orçamentária a título de elaboração de projeto executivo, também causa estranheza.

31. É oportuno observar que, originalmente, na planilha do orçamento-base (Minerbo Funchs, fls. 261, Vol. 1), os custos relativos a serviços de consultoria de projetos estavam explicitamente incluídos na rubrica 'Projeto Executivo', no total de R$ 622.000,00. Apesar de esse modelo de composição de custo não ter sido seguido pelo licitante vencedor (fls. 1220, Vol. 6), considerando que o valor contratado para elaboração de projeto executivo deveria contemplar todos os serviços previstos no orçamento-base para este item e, ainda, que este superou os totais gastos com projeto no CEITEC até então (R$ 555.189,44 para o anteprojeto de todo o empreendimento e

R$ 78.844,00 para o desenvolvimento do projeto executivo do prédio administrativo), entende-se que todas as despesas inerentes à sua elaboração/conclusão/recebimento já estão devidamente computadas no custo direto da obra:

CONTRATADA	OBJETO	VALOR	DATA-BASE	FLS.
Kinetic Systems	Programação e bases para projeto de engenharia do CEITEC (Ante-projeto/especificações gerais)	555.189,44	mar/02	416 - 418 (Vol. 2)
Beck de Souza Eng. Ltda.	1 - Projeto Urbanístico do Conjunto de Prédios; 2 - Projeto executivo arquitetônico/complementares do Centro Operacional (Administrativo - 5.100 m^2); 3 - Acompanhamento da execução dos projetos.	78.844,00	jan/04	404 - 411 (Vol. 2)
Subtotal		***634.033,44***		
Consórcio Racional-Delta	Projeto executivo (arquitetura/complementares) do Prédio de Pesquisa e Manufatura (aprox. 5.000 m^2)	***3.206.551,58***	abr/05	1030 (Vol. 5); 1220 (Vol. 6)

Quadro 2 – Valores para elaboração dos projetos do CEITEC-RS

32. Como agravante, as folhas do Diário de Obra constantes nos autos não confirmam a participação efetiva dos profissionais elencados pelo Consórcio Racional-Delta na execução da obra:

M. O. Indireta	25/4/2005	28/4/2005	30/6/2005	21/9/2005	1/11/2005	16/12/2005
	1º dia/730	4º dia/730	65º dia/730	150º dia/730	191º dia/730	236º dia/730
Diretoria	4	0	0	1	1	1
Gestor	1	1	1	1	1	1
Engenheiro	1	1	1	0	0	1
Planejamento	1	1	1	0	0	0
Cadista	0	0	1	1	1	1
Administração	1	1	1	0	0	0
Anal. Financeiro	0	0	1	1	1	1
Suprimentos	1	1	1	1	1	1
Mestre/C.Mestre	0	1	1	1	1	1
Total	9	6	8	6	6	7

Quadro 3 – Resumo da mão-de-obra indireta indicada no Diário de Obra (fls. 1322-1323, 1326-1328, 1331-1332; Vol. 6).

33. Nos dados do Diário de Obra de 25/4/2005, tem-se o registro da mobilização da equipe administrativa da obra, onde estão relacionados apenas 4 engenheiros e 1 administrador (fls. 1323, Vol. 6). Os diversos serviços subcontratados, ou em processo de subcontratação (fls. 1326/1327 e 1332, Vol. 6), também merecem destaque entre os registros de campo, pois isso indica que as atividades de coordenação direta das equipes/serviços (mestre, contra-mestre, chefes de turma) não foram realizadas pelo Contratado na proporção prevista no detalhamento das despesas indiretas.

34. Por todo o exposto, conclui-se que os elementos dos autos indicam a superestimativa dos quantitativos de mão-de-obra indireta, e o Consórcio, mesmo nesta segunda oportunidade de apresentar justificativas, deixou de fornecer documentos capazes de elidir a irregularidade.

A.2 Adoção de salários acima das referências do SINAPI (abr/05, s/ encargos, 220h/mês): Engenheiro - 9.159,00 x 4.270,00 (senior); Almoxarife - 1.030,00 x 787,60; Topógrafo - 2.561,40 x 998,80, etc.;

A.3 Adoção de salários diferentes para profissionais de níveis semelhantes - Exemplos (s/ encargos): Engenheiro de produção - 9.159,00 a 15.930,00; Consultoria em projetos - 13.570,00 a 28.321,00, etc.;

Esclarecimento

35. Em relação à mão-de-obra indireta, o Consórcio alega que, no mercado, existe uma variação nas remunerações dos profissionais devido aos seguintes fatores: experiência, competência técnica e administrativa, dedicação, comprometimento, necessidade de compensação por cargas excessivas de trabalho ou pelo transtorno de eventual mudança e distanciamento da família e gratificações.

36. Isso impediria o enquadramento desses profissionais em uma única categoria, como engenheiro ou arquiteto 'sênior'.

37. Ressaltou-se, ainda, o ineditismo e a complexidade do empreendimento, que não poderia ser realizado por qualquer profissional, e a escassez de profissionais tão especializados no mercado brasileiro.

Análise

38. É oportuno retomar que, desde a LDO de 2003, os valores disponibilizados no SINAPI vêm sendo estabelecidos como limite de custos para obras executadas com recursos da União, tanto para materiais, como para serviços, conforme se observa no dispositivo vigente à época do contrato em tela:

'Art. 105. Os custos unitários de materiais e serviços (grifo nosso) de obras executadas com recursos dos Orçamentos da União não poderão ser superiores à mediana daqueles constantes do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil – SINAPI (grifo nosso), mantido pela Caixa Econômica Federal.' (Lei nº 10.934/2004)

39. Admite-se, porém, a existência de circunstâncias tais que justifiquem a adoção de valores diferentes daqueles constantes nesses sistemas, no sentido de adequar-se às peculiaridades de cada empreendimento. Tais circunstâncias, contudo, devem ser devidamente explicitadas, observando-se a LDO e o princípio da motivação dos atos administrativos:

'§ 1º Somente em condições especiais, devidamente justificadas em relatório técnico circunstanciado, aprovado pela autoridade competente (grifo nosso), poderão os respectivos custos ultrapassar o limite fixado no caput deste artigo, sem prejuízo da avaliação dos órgãos de controle interno e externo.' (Lei nº 10.934/2004, art. 105, §1º)

40. Neste caso do CEITEC-RS, os argumentos apresentadas pelo Consórcio para justificar os valores dos salários indiretos pautaram-se no ineditismo e na complexidade da obra, o que resultaria em maiores exigências de qualificação dos profissionais, pouco disponíveis no mercado brasileiro.

41. Observa-se, no entanto, que a superioridade dos salários em relação aos valores do Sinapi não diz respeito a alguns poucos cargos supostamente estratégicos para a execução da obra, conforme analisamos a seguir.

42. No Sinapi (...), foram localizados valores referenciais para 91 dos 105 cargos relativos a mão-de-obra indireta elencados pelo Consórcio (Anexo I deste Parecer). A análise comparativa revelou que os salários indicados superam os valores de referência para 85 desses itens da amostra, dos quais 77 alcançam diferenças superiores a 100%, chegando a até 563,22%.

43. É pertinente observar que, de forma favorável ao contratado, adotaram-se o salário do engenheiro sênior do Sinapi para todos os cargos de engenharia e o salário do mestre-de-obra para os cargos de contra-mestre. Isso indica que, a partir de elementos técnicos mais precisos relativos à mão-de-obra indireta da obra do CEITEC-RS, esta diferença poderá ser superada.

44. Diante das diferenças apuradas e do fato de que a superioridade dos salários em relação aos valores médios de mercado foi observada para a maioria dos cargos, configurando um comportamento padrão, tem-se que os esclarecimentos prestados pelo Consórcio nesta segunda oportunidade deveriam ser suportados por elementos comprobatórios da limitação de mercado mencionada, o que não se confirma nos autos.

45. O impacto das inconsistências relativas aos salários da mão-de-obra indireta será avaliado ao final deste item III.1, em conjunto com outros fatores não esclarecidos pelo Consórcio que têm o potencial de onerar indevidamente as despesas indiretas do CEITEC-RS.

A.4 Utilização de encargos sociais de horistas (135%) para mão-de-obra mensalista para o item 4 - Equipe coordenação produção;

Esclarecimento

46. O Consórcio registrou que a falha foi corrigida, e o novo valor da mão-de-obra correspondente à 'Equipe coordenação produção' passou a totalizar R$ 830.320,34, com os encargos sociais de 87%.

Análise

47. O Consórcio admitiu o erro e providenciou sua correção, o que resultou numa redução de R$ 213.130,37 nos custos indiretos do CEITEC-RS. Porém, o valor de R$ 830.320,34 obtido para a 'Equipe coordenação produção' ainda ***não*** *pode ser tomado como adequado, pois há outros fatores com potencial de interferir nesse total, a exemplo dos quantitativos de mão-de-obra estabelecidos pelo Consórcio, que persistem injustificados (parágrafos 24 a 34 deste Parecer), e o próprio percentual adotado para os encargos sociais de mensalistas, objeto da análise a seguir.*

A.5 Ausência de detalhamento dos encargos sociais de mensalistas - percentual de 87% aplicado sobre os demais itens;

Esclarecimento

48. Destacou-se que a taxa adotada para os encargos sociais e trabalhistas, no valor de 87%, encontra-se detalhada na Proposta de Preços ofertada quando da Concorrência.

Análise

49. Conforme informado pelo Consórcio, o detalhamento dos encargos sociais de mensalistas consta da Proposta de Preço, localizada às folhas 948 a 975 do Volume 4 dos autos. Uma vez localizada, passou-se à aferição dos seus componentes.

50. Inicialmente, verificou-se que, de forma equivocada, os encargos indenizatórios relativos a 'Aviso Prévio Indenizado' foram incluídos no 'Grupo B' (B.3), sobre o qual incidem todos os encargos sociais básicos do 'Grupo A'; enquanto o correto é reincidir sobre este item somente os encargos de férias (B.1), 13º salário (B.2) e FGTS (A.2).

51. Além disso, houve a inclusão de encargos referentes a 'Faltas Injustificadas' (B.4) e 'Indenização Estabilidade Acidentado' (C.3). As faltas injustificadas (B.4), no caso de empregados mensalistas, já estão contempladas no salário mensal pactuado, assim como o repouso semanal remunerado, o auxílio enfermidade e o auxílio paternidade. Quanto à referida indenização por acidente (C.3), trata-se de um encargo incomum nas composições de encargos sociais de trabalhadores mensalistas, não verificado nas fontes consultadas (...).

52. Vale observar, por fim, o percentual de 1,08% previsto para 'Indenização Adicional' (C.2), valor acima dos praticados para trabalhadores mensalistas, que têm menos rotatividade nas obras. Esse encargo é devido no caso de uma eventual demissão por justa causa no período de 30 dias antes da data-base da correção salarial (dissídio), caso em que o trabalhador recebe um salário adicional. Considerando a média histórica de demissões nessa época, de 5% (...), e um período de permanência média do trabalhador de 12 meses, igual ao considerado pelo Consórcio para o cálculo do 'Aviso Prévio Indenizado' (B.3), chega-se ao percentual de 0,45%.

53. Efetuando ajustes nos encargos mensais do Consórcio de acordo com as constatações acima, observa-se uma redução do percentual obtido, de 87% para 83,67%:

Grupo A – Encargos sociais básicos		Consórcio	Referência
A.1	INSS	20,00%	20,00%
A.2	FGTS	8,50%	8,50%
A.3	Salário-educação	2,50%	2,50%
A.4	SESI/SESC	1,50%	1,50%
A.5	SENAI/SENAC	1,00%	1,00%
A.6	SEBRAE	0,60%	0,60%
A.7	INCRA	0,20%	0,20%
A.8	Seguro acidentes de trabalho	3,00%	3,00%
A.9	Seconci (ver III grupo da CLT, art. 577)	1,00%	1,00%
	Subtotal do Grupo A	**38,30%**	**38,30%**
Grupo B – Encargos sociais que recebem a incidência dos encargos do Grupo A			
B.1	Férias + 1/3	12,01%	12,01%
B.2	13º salário	9,01%	9,01%
B.3	*Aviso prévio indenizado*	*9,01%*	*0,00%*
B.4	*Faltas justificadas*	*0,60%*	*0,00%*
	Subtotal do Grupo B	**30,63%**	**21,02%**
Grupo C - Encargos que NÃO recebem as incidências globais de A			
C.1	Multa por FGTS 40% por RSJC	4,18%	4,18%
C.2	*Indenização da Lei 7.238 art.9 (adicional)*	*1,08%*	*0,45%*
C.3	*Indenização estabilidade acidentado*	*1,08%*	*0,00%*
C.4	*Aviso prévio indenizado*	*0,00%*	*9,01%*
	Subtotal do Grupo C	**6,34%**	**13,64%**
Grupo D			
D.1	Reincidência dos encargos do Grupo A sobre Grupo B	11,73%	8,05%
	Reincidência sobre Aviso Prévio		
D.2	*férias*	*0,00%*	*1,08%*
D.3	*13º salário*	*0,00%*	*0,81%*
D.4	*FGTS*	*0,00%*	*0,77%*
	Subtotal do Grupo D	**11,73%**	**10,71%**
VALOR TOTAL DOS ENCARGOS		**87,00%**	**83,67%**

Quadro 4 *– Análise dos encargos sociais de trabalhadores mensalistas.*

54. Em termos percentuais, a diferença é pouco expressiva. Porém, diante dos valores envolvidos na mão-de-obra indireta sobre os quais incidem esses encargos, tem-se que este fator, em conjunto com outros, contribui para onerar indevidamente as despesas indiretas da obra do CEITEC-RS, conforme será avaliado ao final deste item III.1.

A.6 Inclusão do serviço de consultoria como mão-de-obra indireta, enquanto seria compatível com 'Serviços Técnicos';

Esclarecimento

55. O Consórcio alegou inexistência de padronização na classificação/conceituação dos custos que justificasse incluir o serviço de consultoria na rubrica 'Serviços técnicos'. Ademais, observou que essa classificação não alteraria o resultado obtido a título de despesas indiretas.

Análise

56. Como o serviço de consultoria é terceirizado, a sua inclusão na rubrica referente a mão-de-obra indireta poderia induzir à superestimativa das despesas com pessoal (alimentação, transporte, etc.), devidas exclusivamente aos trabalhadores dos quadros da empresa. Daí a importância da classificação sugerida.

57. Observa-se que esta incidência inadequada ocorreu em relação à elaboração de projeto executivo (fls. 1839/1840, Vol. 9), serviço terceirizado que não gera despesas pessoais de alimentação, transporte e equipamentos de proteção para o contratante. Esse equívoco onerou as despesas indiretas em R$ 179.817,86.

58. Conforme explanado anteriormente nos parágrafos 30/31 deste Parecer, é importante observar que os custos do serviço de consultoria devem estar contemplados nos custos diretos incluídos na rubrica 'Projeto Executivo' da planilha orçamentária, tendo em vista sua composição original no orçamento-base (Minerbo-Funchs) e o valor total contratado para esse item, de R$ 3.206.551,58 (sem BDI).

59. Essa duplicidade estaria impondo à Administração Pública despesas indevidas da ordem de R$ 1.320.813,00 (fls. 1835, Vol. 9), as quais não devem ser computadas nem como 'Salários indiretos', nem como 'Serviços técnicos'.

60. O impacto dessa duplicidade será avaliado ao final deste item III.1, em conjunto com outros fatores não esclarecidos pelo Consórcio que têm o potencial de onerar indevidamente as despesas indiretas do CEITEC-RS.

B. Despesas com Pessoal

B.7 Preços unitários não justificados, em alguns casos decorrentes da aplicação de taxas percentuais sobre o valor do salário mensal (ver observação 2 acima);

B.8 Acréscimo de despesas decorrentes de mão-de-obra trazida de fora (passagens, celular e aluguel). Não se considera adequado que esta despesa seja repassada ao Contratante, devido à oferta de mão-de-obra existente em Porto Alegre;

B.9 Previsão de transporte e alimentação para 30 dias/mês, enquanto deveria ser somente para os dias efetivamente trabalhados;

B.10 Inclusão de despesas acumulativas com alimentação: jantar e cesta básica (só é cabível um ou outro nos casos de funcionários alojados na obra, ou só o jantar, se houver trabalho noturno), além do café da manhã e do almoço;

B.11 Inclusão de benefícios não obrigatórios, como plano de saúde;

Esclarecimento

61. Inicialmente, o Consórcio transcreve um trecho da TCPO, onde se tem que o vale-transporte, a refeição mínima (café da manhã), as demais refeições e o seguro de vida/acidentes em grupo são itens que 'devem ser calculados segundo os critérios de cada empresa'.

62. Nesse sentido, as despesas adotadas seriam reflexo da política de benefícios das empresas do Consórcio, consoante a prática do segmento da construção para obras da envergadura do CEITEC-RS.

63. Devido à magnitude da obra, a transferência temporária de quadros da matriz seria necessária para garantir o cumprimento do contrato e para evitar o comprometimento da gestão.

64. Em relação aos preços, afirmou-se que estes seriam razoáveis, mencionando-se os intervalos de valores adotados para os itens café da manhã (R$ 2,00 a 8,00/un.), almoço/jantar (R$ 6,00 a 15,00/un.), cesta básica (R$ 90,00/mês) e plano de saúde (R$ 4,62 a 212,40/mês).

Análise

65. Os esclarecimentos às observações B.7 a B.11 são genéricos, pautados essencialmente na suposta liberdade do Consórcio em definir sua política de benefícios.

66. No caso da construção do CEITEC-RS, tem-se uma contratação junto à Administração Pública, regida por princípios constitucionais que visam resguardar o interesse público, quais sejam: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (art. 37, CF/1988).

67. À Administração Pública, não seria razoável efetuar uma contratação com valores acima da média de mercado segundo critérios estabelecidos pela empresa contratada a fim de garantir benefícios excessivos a um determinado grupo, em detrimento à realização de um maior número de projetos demandados pela sociedade.

68. Do mesmo modo, não cabe à Administração ressarcir a contratada de despesas consideradas de liberalidade desta, como as decorrentes de contratação de mão-de-obra de outras praças (passagens aéreas, contas telefônicas e aluguel de residência), tendo em vista que não constam evidências da indisponibilidade de profissionais na região de Porto Alegre.

69. Como agravante, a importação de mão-de-obra não aparece como um procedimento pontual, adotado para um cargo considerado estratégico para a execução da obra do CEITEC-RS. Na verdade, pelo detalhamento apresentado pelo Consórcio, todos os profissionais de nível superior componentes da mão-de-obra indireta, inclusive o engenheiro de segurança e o médico do trabalho, bem como os cargos de topógrafo, encarregado de manutenção, assistente técnico de projetos, mestre de obras, chefe administrativo e assistente técnico, seriam trazidos da matriz.

70. Pelo caráter genérico dos esclarecimentos, o Consórcio não abordou especificamente a previsão de transporte e alimentação para 30 dias/mês, enquanto deveria ser somente para os dias efetivamente trabalhados (22 dias em média); a inclusão de despesas acumulativas com alimentação (café + almoço + jantar + cesta básica); os preços unitários adotados, em alguns casos decorrentes da aplicação de taxas percentuais sobre o valor do salário mensal.

71. Quanto aos preços unitários, afirmou-se que estes seriam razoáveis, tendo em vista os intervalos de valores adotados para os itens café da manhã, almoço/jantar, cesta básica e plano de saúde, porém sem apresentar parâmetros que pudessem respaldá-los.

72. Em consulta ao site do SESI (...), verificou-se que o valor atual da cesta básica corresponde a R$ 41,90, enquanto o item foi orçado por R$ 90,00, a preços de abril de 2005. O exemplo confirma a impossibilidade de acatamento dos preços unitários propostos para compor as despesas com pessoal sem a correspondente demonstração da origem/adequação dos valores adotados.

73. O impacto das inconsistências tratadas acima, relativas a despesas com pessoal, será avaliado ao final deste item III.1, em conjunto com outros fatores não esclarecidos pelo Consórcio que têm o potencial de onerar indevidamente as despesas indiretas do CEITEC-RS.

B.12 Consideração do mesmo valor de EPI para as diferentes categorias profissionais (R$ 23,95): mão-de-obra direta, gerentes, coordenadores de projeto, cadistas, mecânicos, etc.; com previsão de reposição do uniforme a cada 3 meses (0,333/mês; fls.1864), constituindo indício de superestimativa;

Esclarecimento

74. O Consórcio afirmou que o valor adotado para EPI, R$ 23,95/mês, seria decorrente de um cálculo médio, compatível com o estimado na TCPO – 13ª edição/2008, pág. 12, de R$ 30,00 por operário.

Análise

75. O Consórcio citou uma fonte de comparação para o custo mensal adotado para o EPI, porém deixou de juntar a documentação comprobatória, que seria essencial para aferir se os valores foram apropriados a partir de parâmetros de cálculo equivalentes, ou seja, se os dois podem ser comparados.

76. Cabe ressaltar que o valor citado como referência diz respeito à despesa de EPI por operário, ou seja, deve contemplar uma diversidade de equipamentos de proteção sujeitos a reposições devido ao desgaste provocado pelo uso diário para a execução direta dos serviços.

77. Para os demais profissionais, com menor freqüência no campo e sem contato direto com os serviços, entende-se suficiente a previsão de botinas e capacetes.

78. Mesmo para os operários, a previsão de 4 uniformes por ano se mostra excessiva (0,333/mês). Veja-se que este índice de consumo anual é o dobro do previsto para botas de segurança (0,166/mês), sendo que estas são submetidas a maiores danos.

79. Partindo da composição sugerida pelo Consórcio (fls. 1864, Vol. 9), a revisão dos itens de EPI a serem considerados para os não-operários e do índice de reposição dos uniformes dos operários proporciona a redução dos custos mensais desses equipamentos, conforme demonstrado abaixo:

Equipamentos	Un.	Custo Unit.	Operários		Não-Operários	
			Consumo Mensal	Total/mês	Consumo Mensal	Total/mês
Outros EPIs	vb	2,00	1,00	2,00	-	-
Bota de Segurança	par	17,00	0,17	2,83	0,17	2,83
Capacete	un.	5,90	0,05	0,30	0,05	0,30
Uniforme	un.	50,00	0,17	8,33	-	-
Protetor Auricular	un.	1,50	0,50	0,75	-	-
Capa de Chuva	un.	13,00	0,08	1,08	-	-
Óculos de Segurança	un.	5,90	0,06	0,33	-	-
EPI ref. (A)				**15,62**		**3,13**
EPI Consórcio (B)				**23,95**		**23,95**
Diferença (C=B-A)				**8,33**		**20,82**
Sobrebreço (D=C/A)				**53,30%**		**665,58%**

Tabela 3 – Análise dos custos de equipamentos de proteção individual (EPI), para operários e não-operários.

80. O impacto dessas diferenças no total das despesas indiretas será avaliado ao final deste item III.1, em conjunto com outros fatores não esclarecidos pelo Consórcio que têm o potencial de onerar indevidamente estes custos.

B.13 As despesas com pessoal totalizaram R$ 7.013.887,73, valor inferior aos R$ 7.120.226,15 considerados para compor a amostra de R$ 37.566.008,11;

Esclarecimento

81. Segundo o Consórcio, a diferença detectada pela Secob teria ocorrido no transporte do valor para o quadro resumo (fls. 1846, Vol. 9), sendo que o total efetivamente adotado para as despesas com pessoal é de R$ 7.013.887,73.

Análise

82. O Consórcio admitiu erro formal ao transportar o valor das despesas com pessoal para compor a amostra de despesas indiretas detalhadas.

83. Ressalta-se que há outros fatores não esclarecidos pelo Consórcio com o potencial de onerar as despesas com pessoal, conforme análise dos parágrafos 61 a 80 acima, cujos impactos nas despesas indiretas serão avaliados ao final deste item III.1.

C. Despesas Financeiras

C.14 Valor orçado como verba, sem o correspondente detalhamento da despesa (correspondente a cerca de 2% dos custos);

Esclarecimento

84. O Consórcio relata que, para o cálculo das despesas financeiras, foram considerados 37 dias de defasagem entre a data média de desembolso e a de recebimento da fatura mensal dos serviços realizados e a taxa de CDB de novembro de 2004, obtida na FGV, igual a 1,40%.

Análise

85. O período de defasagem adotado mostra-se razoável, pois a Administração tem até 30 dias após a apresentação da Nota Fiscal/Fatura de Serviços para efetuar o pagamento (fls. 1034, Vol. 5).

86. A rigor, utilizando-se a fórmula de cálculo da taxa de despesas financeiras (...) e os parâmetros informados, chega-se ao percentual de 1,73%. O valor das despesas financeiras corresponde à incidência desse percentual sobre a soma dos custos diretos e indiretos (s/ impostos).

87. No entanto, devido às várias inconsistências observadas nos custos indiretos não elididas pelo Consórcio, não se tem nesse momento uma base de cálculo adequada para aferir o total de R$ 2.255.577,00 reservado para as despesas financeiras.

D. Despesas com Elaboração de Proposta

D.15 Valor indevidamente incluído no orçamento da obra, que não deve ser repassada ao Contratante, especialmente por tratar-se de despesa de 'comercialização'.

Esclarecimento

88. O Consórcio concordou com a análise da Secob e afirmou ter retirado de seus cálculos o valor indicado para esta atividade, considerando-o dentro da Administração Central.

Análise

89. Considerando que o Consórcio concordou com a análise, cabe tão somente esclarecer que o referido valor não deve ser acrescido ao previsto para a Administração Central. Na verdade, a elaboração da proposta já estaria contemplada nos 5% de Administração Central incluídos no BDI, e o total de R$ 451.115,40 deve ser suprimido.

E. Serviços Técnicos

E.16 Composto por itens orçados como verba, sem o correspondente detalhamento da despesa. O procedimento implica falta de transparência, impedindo a aferição de eventuais duplicidades, como no caso do 'Levantamento planialtimétrico', onde se tem as despesas de mão-de-obra (topógrafo e técnicos) já contempladas nos 'Salários Indiretos' e nas 'Despesas com Pessoal';

Esclarecimento

90. O Consórcio afirmou ter transferido os custos de seguros e perdas de produtividade do item 'Serviços Técnicos' para o BDI.

91. Os serviços de pequeno vulto teriam sido estimados a partir dos bancos de dados das empresas consorciadas, considerando-se a natureza e o porte da obra. Em relação ao item 'ensaio de vibração', no valor de R$ 500.000,00, foi relatado que este envolve empresas e técnicos estrangeiros e a necessidade de viagens internacionais para os ensaios e testes ao longo do tempo de execução da obra.

92. Segundo o Consórcio, o 'Levantamento planialtimético' contratado seria o serviço inicial, realizado por empresa especializada, envolvendo o trabalho de diversos profissionais além do topógrafo e do nivelador, com coleta de dados no campo, execução de marcos físicos no terreno e cálculos/desenhos no escritório; por isso, não haveria duplicidade com os serviços de topografia previstos na mão-de-obra indireta, relativo à equipe permanente durante toda a execução da obra.

Análise

93. Verifica-se que o Consórcio limitou-se a comentar a metodologia de obtenção dos custos dos serviços de pequeno vulto, sem demonstrar os cálculos, e a relatar, de forma superficial, os itens envolvidos nos custos do ensaio de vibração.

94. Não se trata, portanto, da composição analítica de cada um dos serviços técnicos contratados, tampouco há elementos técnicos que permitam aferir a adequação dos valores correspondentes (cotações de preços, fontes oficiais consultadas, etc.). Assim, os valores relatados não podem ser admitidos como compatíveis com os praticados no mercado.

95. É oportuno observar que o orçamento por verbas, sem a previsão de quantitativos específicos, constitui afronta ao art. 7º, § 4º, da Lei nº 8.666/93, aplicável a todos os materiais e serviços envolvidos na execução do objeto:

'§ 4º É vedada, ainda, a inclusão, no objeto da licitação, de fornecimento de materiais e serviços sem previsão de quantidades ou cujos quantitativos não correspondam às previsões reais do projeto básico ou executivo.'

96. O Consórcio descreveu, ainda, as atividades que seriam realizadas a título de 'Levantamento Planialtimétrico', a fim de esclarecer o indício de duplicidade apontado na observação da Secob. A descrição apresentada demonstra tratar-se de serviço inerente à fase de projeto básico, incompatível com a fase de execução da obra.

97. Além disso, como não se tem a adequada demonstração das atividades previstas para o topógrafo e para o nivelador (mão-de-obra indireta) no decorrer dos 24 meses de obra, justificando suas presenças durante todo esse período, especialmente enquanto a equipe terceirizada estivesse realizando o levantamento planialtimétrico, não é possível concluir pela inexistência de duplicidade.

F. Instalações Provisórias

F.17 Composto por itens orçados como verba, sem o correspondente detalhamento da despesa. O procedimento implica falta de transparência, impedindo a aferição dos quantitativos e dos preços unitários considerados no cálculo;

Esclarecimento

98. O Consórcio declara que os custos de R$ 758.166,82 das 'Instalações provisórias' foram orçados e relacionadas em planilhas auxiliares que não teriam sido enviadas por lapso. A estimativa de custos teria sido baseada no 'lay out' constante da Proposta Técnica do Consórcio.

Análise

99. Persiste a ausência das planilhas orçamentárias das instalações provisórias. Mesmo o 'lay out' do canteiro não foi localizado no Processo, que não dispõe da Proposta Técnica do Consórcio vencedor, tampouco foi juntado pelo Consórcio aos esclarecimentos prestados.

100. Conclui-se que o Consórcio, mesmo nesta segunda oportunidade de defesa, deixou de apresentar os documentos técnicos necessários para justificar o valor adotado para as instalações provisórias, constituindo prejuízo ao esclarecimento da questão.

101. É oportuno observar que o orçamento por verbas, sem a previsão de quantitativos específicos, constitui afronta ao art. 7º, § 4º, da Lei nº 8.666/93, aplicável a todos os materiais e serviços envolvidos na execução do objeto.

G. Manutenção do Canteiro

G.18 Composto por itens orçados como verba, sem o correspondente detalhamento da despesa. O procedimento implica falta de transparência, impedindo a aferição dos quantitativos e dos preços unitários considerados no cálculo;

Esclarecimento

102. O Consórcio declara que os custos de R$ 290.205,10 previstos para a 'Manutenção do Canteiro' são correspondentes a consumos durante os 24 meses de obra.

103. Os consumos de telefonia, água e energia foram estimados, totalizando R$ 180.000,00 (62% do total), e outros R$ 60.000,00 (21% do total) referem-se ao aluguel de ônibus.

104. Os R$ 50.205,10 restantes referem-se a pequenas despesas, correspondentes a R$ 2.092,00 mensais.

Análise

105. Verifica-se que o Consórcio limitou-se a relatar, de forma superficial, os itens envolvidos nos custos de 'Manutenção do Canteiro'.

106. Não se trata, portanto, da quantificação fundamentada dos itens que compõem a manutenção do canteiro, tampouco há elementos técnicos que permitam aferir a adequação dos valores correspondentes (cotações de preços, fontes oficiais consultadas, etc.). Assim, os valores relatados não podem ser admitidos como compatíveis com os praticados no mercado.

107. É oportuno observar que o orçamento por verbas, sem a previsão de quantitativos específicos, constitui afronta ao art. 7º, § 4º, da Lei nº 8.666/93, aplicável a todos os materiais e serviços envolvidos na execução do objeto.

H. Mobilização/Desmobilização

H.19 Quantitativos e preços unitários das viagens não justificados - não se deve considerar a mobilização de equipamentos alugados na localidade da obra (Porto Alegre), tampouco de equipamentos envolvidos em serviços terceirizados, cujas despesas de mobilização já estejam contempladas nos preços unitários. Estes aspectos não foram abordados pelo justificante;

H.20 Acréscimo de despesas decorrentes de mão-de-obra trazida de fora. Não se considera adequado que esta despesa seja repassada ao Contratante, devido à oferta de mão-de-obra existente em Porto Alegre;

Esclarecimento

108. O Consórcio declara que os custos de 'Mobilização/Desmobilização' compõem-se das despesas inerentes à transferência de pessoal (considerados estratégicos e identificados com a filosofia das empresas consorciadas) e de equipamentos, no total de R$ 238.663,30.

109. Para estimar os custos de mobilização de equipamentos considerou-se o transporte de São Paulo – Porto Alegre – São Paulo (2.400 km).

110. Ressaltou-se, ainda, o aquecimento do setor de construção no Brasil.

Análise

111. Verifica-se que o Consórcio limitou-se a relatar, de forma superficial, os itens envolvidos nos custos de 'Mobilização/Desmobilização'.

112. Em relação aos equipamentos, da forma como os dados foram apresentados, não é possível avaliar, ao longo do tempo, a quantidade necessária de cada equipamento (dependeria do histograma de equipamentos (...)), distinguindo-se, conforme o planejamento de subcontratação, aqueles que seriam disponibilizados pelo próprio Consórcio. Dentre estes, caberia ainda identificar os de propriedade do Consórcio, para os quais cabe a despesa de mobilização/desmobilização, daqueles alugados na localidade da obra.

113. Entre os equipamentos elencados pelo contratado para os quais se considerou as despesas de transferência de São Paulo a Porto Alegre, tem-se itens relativos a perfuração de estacas, sendo que os serviços de fundações foram subcontratados junto à empresa Serki, conforme se vê no Diário de Obras do dia 30/6/2005 (fls. 1326/1327, Vol. 6). Também constam itens para os quais estão previstos pagamentos de aluguel mensal (e não custo de propriedade), quais sejam rolo compactador tandem, retroescavadeira, rolo compactador de pneus, guindastes, veículos pick-up e kombi, etc.

114. Também não é possível aferir o valor das viagens, pois o Consórcio não forneceu o detalhamento das despesas consideradas nos transportes.

115. Quanto à mobilização de pessoal, cabe mencionar que a importação de mão-de-obra não aparece como um procedimento pontual, adotado para cargos considerados estratégicos para a execução da obra do CEITEC-RS. Na verdade, há um número expressivo de funcionários de fora, inclusive da classe de operários, e esse deslocamento é utilizado como justificativa para a prática de salários acima dos de mercado, para a inclusão de viagens e despesas de aluguel nas despesas mensais com pessoal e, agora, para a inclusão de despesas com mobilização de pessoal.

116. Por onerar o valor da obra, a inclusão de despesas decorrentes da importação de mão-de-obra deveria ser suportada por elementos comprobatórios da limitação de mercado, ou seja, da indisponibilidade desses profissionais na região de Porto Alegre, o que não se confirma nos autos.

117. O impacto das inconsistências tratadas acima no cálculo das despesas indiretas será avaliado ao final deste item III.1, em conjunto com outros fatores não esclarecidos pelo Consórcio e que têm o potencial de onerar as despesas indiretas do CEITEC-RS.

I. Aluguel de Equipamentos

I.21 Incompatibilidade entre os quantitativos e a unidade adotada para os itens;

I.22 Ausência de justificativa para os quantitativos e os preços unitários adotados, impedindo a adequada aferição dos dados. Utilizando a Kombi como exemplo, o total do aluguel computado, 142.053,12, é superior ao custo de aquisição do veículo previsto no SINAPI, 48.250,88, considerando-se uma única Kombi, conforme o número de viagens do item mobilização (ver também observação 19 acima).

Esclarecimento

118. O Consórcio informa que houve a inversão das colunas de 'quantidades' e de 'preços unitários', não prejudicando, porém, o cálculo do total de R$ 2.892.205,28.

119. Os quantitativos seriam os mesmos constantes dos histogramas apresentados na Proposta Técnica na fase de licitação, e os preços unitários contemplariam depreciação, juros de capital, manutenção, consumos, operadores/motoristas, impostos e seguros.

120. No caso específico da Kombi, por ser o único veículo de apoio previsto, sua disponibilidade em todo o período da obra seria imprescindível, o que somente seria propiciado por veículo alugado.

Análise

121. O Consórcio cita os histogramas da Proposta Técnica para justificar os quantitativos de equipamentos alugados. No entanto, tal documento não foi juntado aos esclarecimentos prestados, tampouco consta dos autos, constituindo prejuízo ao esclarecimento da questão.

122. Ainda que houvesse o histograma de equipamentos, caberia ao Consórcio distinguir aqueles incluídos nas composições de custos unitários dos serviços, já contemplados nas despesas diretas, dos restantes, denominados equipamentos de canteiro. Aos equipamentos de canteiro pertencentes às empresas do Consórcio deveriam ser atribuídos custos de propriedade, que não embutem lucro em seu cálculo, sendo portanto inferiores aos gastos com aluguel.

123. Da forma como as despesas com equipamentos foi apresentada, 'Aluguel de Equipamento', depreende-se que os custos unitários adotados são os de aluguel mensal mesmo para os casos em que o equipamento é de propriedade do Consórcio, procedimento inadequado que onera indevidamente o orçamento.

124. No caso da Kombi, o Consórcio afirmou tratar-se de aluguel. Porém, não constam documentos que permitam aferir a adequação do custo unitário adotado (cotações, fontes oficiais consultadas, etc.), tampouco a demonstração do cálculo sugerido, pela soma da depreciação, juros de capital, manutenção, consumos, operadores/motoristas, impostos e seguros.

125. Desse modo, persiste a ausência de justificativa para os quantitativos e os preços unitários adotados, impedindo a adequada aferição dos dados.

III.1.2 Conclusão parcial

126. Conforme exposto nos esclarecimentos prestados, o Consórcio concordou com algumas das inconsistências observadas pela Secob no Parecer de 26/05/2008 em relação ao detalhamento de despesas indiretas apresentado e efetuou os ajustes julgados pertinentes. Com isso, o total detalhado foi reduzido de R$ 37.556.008,11 para R$ 32.932.748,92 (fls. 2007, Vol. 9).

127. Porém, de acordo com as análises desenvolvidas nos parágrafos acima, persistem indícios de irregularidades não elididos pelo contratado sobre a demonstração desse valor, os quais podem ser relacionados às observações apontadas no Parecer Secob de 26/05/2008 (ver Quadro 1), conforme segue:

a) Quantitativos de mão-de-obra injustificados, com indícios de superestimativa – Obs. A.1;

b) Inclusão de despesas de projeto executivo (equipe de consultoria) já contempladas no custo direto da obra – Obs. A.1;

c) Adoção de salários com valores acima da média de mercado (SINAPI) – Obs. A.2;

d) Falhas no cálculo dos encargos sociais de trabalhadores mensalistas, resultando na elevação desta taxa – Obs. A.5;

e) Inclusão de despesas com pessoal (transporte, alimentação, etc.) para mão-de-obra terceirizada (projeto executivo) – Obs. A.6;

f) Ausência de justificativa para os preços unitários adotados no cálculo das 'Despesas com Pessoal' – Obs. B.7;

g) Acréscimo de despesas mensais decorrentes de mão-de-obra trazida de fora (passagens, celular e aluguel), sem que restasse comprovada a indisponibilidade de profissionais em Porto Alegre – Obs. B.8;

h) Previsão de transporte e alimentação para 30 dias, enquanto deveria ser somente para os dias trabalhados (22 dias, em média) – Obs. B.9;

i) Inclusão de despesas acumulativas com alimentação (jantar e cesta básica) – Obs. B.10;

j) Inclusão de benefícios não obrigatórios, como plano de saúde– Obs. B.11;

k) Consideração do mesmo valor de EPI para as diferentes categorias profissionais (operários e não-operários) – Obs. B.12;

l) Previsão de reposição de uniforme a cada 3 meses, para todas as categorias profissionais– Obs. B.12;

m) Ausência de elementos técnicos que permitam aferir a adequação das despesas relativas aos 'Serviços Técnicos', compostas por itens orçados como verba – Obs. E.16;

n) Ausência de elementos técnicos que permitam aferir a adequação das despesas relativas às 'Instalações Provisórias', compostas por itens orçados como verba – Obs. F.17;

o) Ausência de justificativa para os quantitativos e preços unitários adotados no cálculo dos custos de 'Mobilização/Desmobilização' – Obs. H.19;

p) Inclusão indevida de despesas de mobilização/desmobilização para equipamentos envolvidos em serviços terceirizados e para equipamentos alugados – Obs. H.19;

q) Consideração de despesas relativas a mobilização/desmobilização de mão-de-obra, sem que restasse comprovada a indisponibilidade de profissionais em Porto Alegre – Obs. H.20;

r) Ausência de justificativa para os quantitativos e preços unitários adotados no cálculo dos custos de 'Aluguel de Equipamento' – Obs. I.22.

128. Essas inconsistências oneram as despesas indiretas detalhadas pelo Consórcio em pelo menos R$ 17.365.213,75, conforme memória de cálculo constante do Anexo II deste Parecer e quadro abaixo:

Despesas Indiretas	Consórcio	Referência
Administração Local	*31.936.173,42*	*14.702.926,75*
Salários Indiretos	20.967.795,31	7.678.455,27
Despesas com Pessoal	7.013.887,73	3.095.061,10
Aluguel de Equipamentos	2.892.205,28	2.892.205,28
Manutenção do Canteiro	290.205,10	290.205,10
Serviços Técnicos	772.080,00	747.000,00
Canteiro de Obra	*758.166,82*	*758.166,82*
Mobilização e Desmobilização	*238.408,68*	*106.441,60*
Equipamentos	187.082,08	106.441,60
Mão-de-Obra	51.326,60	-
Total	***32.932.748,92***	***15.567.535,17***
Diferença		***17.365.213,75***

Tabela 4 *– Análise comparativa das despesas indiretas – Consórcio x Referência (ver Anexo II)*

129. A diferença observada acima é parcial, pois há indícios de irregularidades com reflexo no total das despesas indiretas que não puderam ser quantificados devido à ausência de elementos técnicos nos autos, os quais deixaram de ser fornecidos pelo Consórcio mesmo nesta segunda oportunidade de justificativa (ver itens 'a', 'f', 'm', 'n', 'o' e 'r' do parágrafo 127 deste Parecer).

130. Veja-se que o total demonstrado pelo Consórcio não corresponde exatamente ao valor previsto no orçamento contratado para fins de Adm. Local/Mobilização/Canteiro. De acordo com a estrutura de orçamentação adotada, na qual as despesas indiretas estão no BDI e no item mobilização/canteiro da planilha orçamentária, o total detalhado pelo Consórcio deveria corresponder a R$ 32.080.024,35:

	Planilha Orçamentária (s/ BDI)	R$
A.1	Total dos serviços	96.746.816,32
A.2	Mobilização de obra/canteiro	10.346.630,64
A	*Subtotal Planilha Orçamentária*	*107.093.446,96*

	Composição do BDI	R$	%	Incidente sobre:
B.1	Salários indiretos/Despesas com pessoal/Equipamentos de informática e escritório	18.405.434,36	17,20%	A
B.2	Outras despesas operacionais/administrativas	3.327.959,35	3,11%	A
B.3	Impostos de faturamento	6.457.734,85	6,03%	A
B.4	Escritório central	5.354.672,35	5,00%	
B.5	Remuneração	8.567.475,76	8,00%	A
B	*Subtotal BDI*	*42.113.276,67*	*39,34%*	*A*
A.2+B.1+B.2	*Subtotal Adm.Local/Mob/Cant*	*32.080.024,35*		
B+A.2	*Subtotal BDI + Adm.Local/Mob/Cant*	*52.459.907,31*		
A+B	*Total Contratado*	*149.206.723,63*		

Tabela 5 – Total de despesas de Adm. Local/ Mobilização/Canteiro no orçamento contratado.

131. A análise comparativa do total acima (R$ 32.080.024,35) com o referencial obtido neste estudo (R$ 15.567.535,17) revela a superestimativa das despesas de Adm. Local/Mobilização/Canteiro em pelo menos R$ 16.512.489,19 (data base abr/2005).

132. Admitindo-se o valor referencial de Adm. Local/Mobilização/Canteiro obtido a partir dos ajustes efetuados no detalhamento de despesas indiretas do Consórcio e a taxa de despesas financeiras de 1,73%, conforme parágrafo 86 deste Parecer, chega-se à referência para o total BDI + Adm. Local/Mobilização/Canteiro:

ITEM	DISCRIMINAÇÃO	R$	% MÉDIO	INCIDENTE SOBRE:
A	CUSTO DIRETO	**96.746.816,32**		
B	DESPESAS INDIRETAS (S/ IMPOSTOS)			
b1	Administração Local + Mobilização + Canteiro	15.567.535,17	16,09%	A
b2	Administração Central	5.804.808,98	6,00%	A
b3	Seguros	967.468,16	1,00%	A
b4	Despesa Financeira (capital de giro próprio, prazo de recebimento = 30 dias)	2.060.198,68	1,73%	A + b1 + b2 + b3
C	CUSTO DIRETO + INDIRETO	121.146.827,31	87,01%	PV
D	IMPOSTOS	8.395.834,82	6,03%	PV
E	BENEFÍCIO	9.691.746,18	8,00%	C
PV	Preço de Venda	**139.234.408,31**	100%	PV
	Valor de Referência (BDI + Adm Local/Mob/Cant)	42.487.591,99		
	Valor Contratado (BDI + Adm Local/Mob/Cant)	52.459.907,31		
	Diferença (Sobrepreço)	**9.972.315,32**		

Tabela 6 – Cálculo do valor de referência do BDI + Adm. Local/ Mobilização/Canteiro, considerando-se o valor ajustado das despesas indiretas apresentadas pelo Consórcio.

133. Pela metodologia exposta nos parágrafos acima, tem-se que o sobrepreço/superfaturamento no total BDI + Adm. Local/Mobilização/Canteiro é de no mínimo R$ 9.972.315,32, havendo indícios de que esse total poderá ser superado mediante complementação dos elementos técnicos dos autos.

III.2 Da análise do Consórcio acerca da metodologia de cálculo baseada na TCPO 12

134. Considerando que não constam dos autos elementos técnicos suficientes para uma análise completa do total de despesas indiretas adotado pelo Consórcio, tem-se, como alternativa, a metodologia da TCPO12 da PINI, complementada com dados do estudo publicado na Revista TCU nº 88, que dispõe de percentuais médios de mercado para os custos que compõem o BDI.

135. Utilizada anteriormente, no cálculo procedido no Parecer da Secob de 26/05/2008, a metodologia descrita foi questionada pelo Consórcio quanto à aplicabilidade do procedimento de cálculo à obra do CEITEC-RS, dados o ineditismo e a complexidade do empreendimento em comparação com outras obras de construção civil, e à exatidão do cálculo desenvolvido, tendo em vista os elementos previstos na TCPO12 como componentes do custo direto da obra (fls. 1954-1968, Vol. 9). Os dois aspectos serão tratados separadamente, conforme segue.

III.2.1 Aplicabilidade da metodologia da TCPO/Revista TCU à obra do CEITEC-RS

136. Às folhas 1956 do Volume 9 dos autos, o Consórcio Racional-Delta, representado pelo Escritório Aroeira Salles Advogados S/C, afirma que, no trabalho anteriormente desenvolvido pela Secob, não foram observadas questões fundamentais para o resultado justo do comparativo realizado.

137. Isso porque a metodologia adotada pela Secob seria referente a obras civis correntes, e o CEITEC-RS seria um empreendimento singular devido à alta tecnologia envolvida, à existência de várias peculiaridades na execução das obras, exigindo a utilização de técnicas avançadas, dificilmente encontradas em obras comuns. No anexo denominado doc-1 (fls. 1969-1979, Vol. 9), afirmou-se que cada um dos dois prédios do CEITEC contém diversas obras internas, com características e tecnologias distintas, as quais foram elencadas, conforme reproduzimos:

- Construção de 'Sala Limpa';

- Instalações elétricas industriais;

- Instalações hidráulicas industriais;

- Instalações de combate a incêndios industriais;
- Sistemas de mecânica seca;
- Sistema de vácuo de processo;
- Sistema de vácuo de limpeza;
- Sistema de ar comprimido;
- Sistemas de gases especiais;
- Sistema de tratamento de efluentes industriais;
- Sistema de água pura.

138. De fato, entre os fatores que influenciam as despesas indiretas de uma obra figura a questão da complexidade. Porém trata-se de um aspecto que deve ser avaliado dentro de um contexto.

139. No caso concreto em análise, tem-se um empreendimento cujo contrato de execução admite subcontratações, o qual foi objeto de única licitação para serviços e equipamentos, apesar da representatividade desses últimos no valor do contrato:

'SUBCLÁUSULA SEGUNDA – Somente será permitida a subcontratação da execução de terraplenagem, fundações, estruturas metálicas, impermeabilizações, instalações elétricas e eletrônicas, ar condicionado, instalações hidráulicas e sanitárias, proteção contra incêndio, elevadores, fornecimento de concreto usinado, esquadrias, forros modulares, pavimentação externa e paisagismos.' (Contrato nº 02.0017.00/2005, fls. 1033 do Vol. 5)

'23. A Obra do CEITEC se constitui, aproximadamente, em 80% de serviços eletromecânicos, relativos à área de microeletrônica, cerca de 70% do custo diz respeito aos serviços e equipamentos que compõem o prédio de Pesquisa e manufatura, sendo que apenas 20% de toda a obra é construção civil, [...].' (Recurso de agravo da Racional Eng. Ltda, fls. 09 do Anexo 2)

140. Na medida em que os custos computados na planilha já preveem as despesas de subcontratação dos serviços, esta terceirização acaba por desonerar a administração local da obra (salários e despesas com pessoal), pois as atividades de coordenação direta das equipes/serviços não são realizadas pelo contratado (mestre, contra-mestre, chefes de turma, etc.).

141. Quanto à contratação conjunta de serviços e equipamentos, é reconhecido que esse procedimento eleva indevidamente os custos do contrato quando a taxa de BDI incide igualmente sobre todos os itens da planilha orçamentária, pois a aquisição de equipamentos não demanda da construtora as mesmas despesas indiretas inerentes aos serviços:

'16. Sob esse aspecto, entendo que assiste razão à Secob. Existem gastos inerentes aos procedimentos adotados pela empreiteira para aquisição de produtos junto a fornecedores e posterior estocagem no canteiro de obras, os quais devem ser computados em uma taxa de BDI específica a ser aplicada sobre essas compras. (...).

19. Aponta a Secob que, no orçamento em questão, o BDI a incidir sobre os materiais permanentes deveria ser de 16,08% em contraposição aos 28,5% incidentes sobre as obras civis. Argumenta a unidade técnica especializada que essa diferença no percentual a ser aplicado aos custos unitários advém das seguintes alterações no cômputo da aludida taxa: exclusão dos itens despesas financeiras, administração central e seguro/imprevistos e diminuição dos itens tributos e lucro.' (Acórdão 1425/2007-Plenário)

'38.2 Contudo, tendo sido celebrado contrato único para prestação de serviço e fornecimento de bens, há que se ressaltar que a prestação de serviços por parte da construtora demanda uma mobilização muito maior de sua estrutura administrativa e gerencial do que a simples aquisição de materiais e equipamentos junto a fornecedores.

38.3 Esse fato repercute no BDI a ser cobrado, de tal forma que as despesas indiretas incorridas com simples aquisição de materiais e equipamentos são significativamente menores, tendo em vista que a construtora apenas mobiliza seu departamento de compras para adquirir o produto e se responsabiliza pelo seu estoque.' (Acórdão 1020/2007-Plenário)

142. Em resumo, tem-se que a inclusão de equipamentos eleva o valor do contrato sem demandar acréscimos de despesas indiretas na mesma proporção. Nos casos de contrato único, é indicada a adoção de BDIs distintos para serviços e equipamentos.

143. Voltando à obra do CEITEC-RS, de modo simplificado, tem-se que a tendência de elevação das despesas indiretas devida à complexidade da obra acaba sendo anulada pelas subcontratações e pela alta incidência de equipamentos na planilha orçamentária sem a correspondente diferenciação do BDI. Nesse contexto, entende-se plausível a comparação do empreendimento com uma obra civil comum para fins de cálculo do BDI (+ Adm. Local/Mob/Canteiro), sem que isso imponha prejuízo ao contratado.

III.2.2 Exatidão do cálculo da Secob baseado na metodologia da TCPO 12

144. Segundo o Consórcio, o cálculo desenvolvido pela Secob no Parecer de 26/05/2008 teria falhas no cálculo do custo direto, o qual, segundo a lista de referência para custo direto da obra constante às páginas 31 a 32 da TCPO12 (...), deveria incluir os itens de projeto, materiais de construção, equipamentos diretos e mão-de-obra direta.

145. Com base nisso, o Consórcio passou a elencar os itens do detalhamento de despesas indiretas que, segundo o seu entendimento, deveriam ter os valores somados ao custo direto da obra (fls. 1958/1959, Vol. 9), conforme reproduzimos:

(i) 'Serviços Técnicos : R$742.080,00:

E.1 – Levantamento Planialtimétrico (item 1.3 da TCPO) – R$25.080,00;

E.2 – Estudos geotécnicos (item 1.5 da TCPO) – R$24.500,00;

E.4 – Laudo de muda e espécies vegetais (item 1.2 da TCPO) – R$22.500,00;

E.8/9 – Ensaios de vibração e laudos técnicos (item 1.19 da TCPO) – 600.000,00;

E.10/11 – Obtenção de Licença Ambiental e de licenças locais (item 1.18 da TCPO) – R$70.000,00;

(ii) Aluguel de equipamentos + mobilização/desmobilização: R$1.822.316,64:

G.9 – Aluguel de ônibus (item 3.4 da TCPO) – R$60.000,00;

H.1.2 – Transporte com cavalo mecânico de 02 guindastes referente a 04 viagens (item 3.6 TCPO) – R$12.000,00;

H.1.3 – Transporte de outros equipamentos referente a 32 viagens de caminhão basculante (item 3.3 da TCPO) – R$81.152,00;

H.1.3 – Transporte de outros equipamentos referente a 02 viagens de caminhão com Munck (item 3.7 da TCPO) – R$3.815,20;

I. – Betoneiras 320 l - (item 3.1 da TCPO) – R$18.849,60;

I. – Bomba de Alta pressão (item 3.2 da TCPO) – R$4.646,40;

I. – Bomba de esgotamento (item 3.2 da TCPO) – R$15.206,40;

I. – Caminhão basculante (item 3.3 da TCPO) – R$396.000,00;

I. – Guindastes – 20 toneladas e 75 toneladas (item 3.6 da TCPO) – R$126.720,00 e R$230.047,20;

I. – Caminhão com Munck (item 3.7 da TCPO) – R$359.040,00;

I. – Pá carregadeira (item 3.8 da TCPO) – R$87.120,00;

I. – Compressor de ar (item 3.10 da TCPO) – R$52.800,00;

I. – Elevador de obra (item 3.12 da TCPO) – R$20.908,80;

I. – Grua (item 3.15 da TCPO) – R$180.000,00;

I. – Máquina de solda (item 3.21 da TCPO) – R$108.176,64;

I. – Vibrador de imersão (item 3.22 da TCPO) – R$26.294,40;

I. – Régua vibratória (item 3.23 da TCPO) – R$3.627,36;

I. – Conjunto de topografia (item 3.28 da TCPO) – R$80.912,64;

(iii) Mão de obra: R$3.255.059,93

B.5 – Mão de obra direta (item 4 da TCPO) – R$2.463.751,36;

A.4 – Chefe de turma (item 4 da TCPO) – R$543.700,00;

B.3 – Chefe de turma (item 4 da TCPO) – R$225.608,57.'

146. De fato, existe na TCPO12 a referida relação dos itens integrantes do custo direto da obra, sobre o qual incidem os percentuais médios para cálculo do BDI. No entanto, há ressalvas em relação aos itens elencados pelo Consórcio a fim de complementar o custo direto originalmente adotado.

147. Os serviços técnicos associados aos itens de projeto previstos na TCPO não tiveram seus valores justificados, conforme análise constante nos parágrafos 93 a 97 deste Parecer, ou seja, não podem ser admitidos como corretos. Outrossim, conforme a descrição das atividades inerentes ao levantamento planialtimétrico (item E.1 – R$ 25.080,00) constante às fls. 2004/2005 do Volume 9, entende-se que este é um serviço pertinente à fase de projeto básico, incompatível com a elaboração do projeto executivo contratado.

148. Parte dos custos de mobilização/desmobilização foi considerada como equipamentos diretos (itens H.1.2/H.1.3 - R$ 12.000,00, R$ 81.152,00, R$ 3.815,20), apesar de serem itens pertinentes a despesas indiretas, conforme relação à página 33 da TCPO 12 (item 1.1.3). Também não há respaldo para os valores adotados pelo Consórcio a título de aluguel de equipamento (parágrafos 121 a 125 deste Parecer).

149. A mão-de-obra direta, correspondente aos operários que manuseiam materiais de construção, é a constante nas composições de custos unitários dos serviços, já computada no total de custo direto, inclusive com os encargos sociais correspondentes. Pela metodologia da TCPO, restaria acrescentar somente as despesas de transporte, alimentação e EPI desses operários, cujo valor revisto totaliza R$ 1.121.249,28 (...) - Anexo II deste Parecer.

150. Uma barreira para transportar estes valores para o custo direto da obra é justamente a falta de elementos técnicos que os respaldem. Admitindo-se excepcionalmente os valores indicados pelo Consórcio e promovendo os ajustes conforme observações acima, constata-se que o valor a ser somado ao custo direto a fim de adequar-se às premissas da TCPO é R$ 3.608.598,32, sendo:

(i) Serviços Técnicos : R$717.000,00;

(ii) Aluguel de equipamentos: R$1.770.349,04;

(iii) Mão de obra: R$1.121.249,28.

151. Desse modo, partindo da premissa inicial, de que o total da planilha orçamentária seria suficiente para os custos diretos e os de Adm. Local/ Mobilização/Canteiro, tem-se a seguinte relação:

Itens	un.	Parecer 26/05/2008	Conforme TCPO12	Diferença
Custo Direto	**R$**	**96.746.816,32**	**100.355.414,64**	**(3.608.598,32)**
Adm.Local/Mob/Cant	**R$**	**10.346.630,64**	**6.738.032,32**	**3.608.598,32**
	%	**10,69%**	**6,71%**	**-**
Custo total da planilha orçamentária	**R$**	**107.093.446,96**	**107.093.446,96**	**-**

Tabela 7 – Recálculo do Custo Direto e da Adm. Local/ Mobilização/Canteiro, conforme metodologia da TCPO12.

152. Pela área de construção do CEITEC-RS (cerca de 10.500m^2), mesmo com o recálculo dos custos diretos, mantém-se um percentual de administração local dentro dos limites previstos na TCPO para este porte de obra (...):

'Para empresas do setor de edificações, com fornecimento de materiais e mão-de-obra, a despesa indireta de administração local fica entre 6% (para obras de grande porte) (grifo nosso) e 16% (para obras pequenas em que se dispõe de garantia de qualidade dos serviços prestados), podendo considerar-se uma taxa média de 11% sobre o orçamento do custo direto.' (TCPO12, p. 22)

153. Em relação ao cálculo do BDI, cujos parâmetros adotados correspondem aos sugeridos no artigo 'Um Aspecto Polêmico dos Orçamentos de Obras Públicas', da Revista TCU nº 88, o Consórcio entendeu que deveria prevalecer o patamar máximo indicado no Acórdão nº 325/2007 – Plenário, correspondente a 28,87%. Para justificar, mencionou mais uma vez a complexidade do empreendimento.

154. Deve-se atentar, no entanto, que o referido Acórdão traz premissas acerca dos componentes do BDI aplicáveis a vários tipos de obras, mas em relação às faixas de BDI estabelecidas como referenciais, aplica-se especificamente às obras de linhas de transmissão e subestações:

'9.2 aprovar os valores abaixo listados como faixa referencial para o LDI em obras de linhas de transmissão e subestações: [...].' (Acórdão nº 325/2007 – Plenário)

155. Releva observar que os parâmetros adotados como referenciais para o cálculo do BDI são iguais ou superiores aos constantes do detalhamento do Consórcio (fls. 956, Vol.4), exceto em relação às despesas financeiras (parágrafo 86 deste Parecer), que pode ser revisto no cálculo:

Componentes do BDI	Consórcio	Referencial
Lucro	8,00%	8,00%
Administração central	5,00%	6,00%
Despesas Financeiras	1,73%	1,12%
Seguros/Imprevistos	0,00%	1,00%
Tributos	6,03%	6,03%
ISS	2,00%	2,00%
COFINS	3,00%	3,00%
PIS	0,65%	0,65%
CPMF	0,38%	0,38%

Quadro 5 – Parâmetros para cálculo do BDI – Consórcio x Referência.

156. Assim, a partir dos parâmetros acima e da revisão do custo direto do orçamento contratado, R$ 100.593.556,08, o sobrepreço/superfaturamento decorrente das inconsistências no BDI + Adm.Local/Mobilização/Canteiro foi recalculado:

ITEM	DISCRIMINAÇÃO	R$	% MÉDIO	INCIDENTE SOBRE:
A	CUSTO DIRETO	**100.355.414,64**		
B	DESPESAS INDIRETAS (S/ IMPOSTOS)			
b1	Administração Local + Mobilização + Canteiro	6.738.032,32	6,71%	A
b2	Administração Central	6.021.324,88	6,00%	A
b3	Seguros	1.003.554,15	1,00%	A
b4	Despesa Financeira (capital de giro próprio, prazo de recebimento = 30 dias)	1.974.247,04	1,73%	A + b1 + b2 + b3
C	CUSTO DIRETO + INDIRETO	116.092.573,02	87,01%	PV
D	IMPOSTOS	8.045.559,99	6,03%	PV
E	BENEFÍCIO	9.287.405,84	8,00%	C
PV	Preço de Venda (referência)	**133.425.538,86**	100%	PV
	Preço de Venda (Consórcio)	**149.206.723,63**		
	Diferença (Sobrepreço)	**15.781.184,77**		

Tabela 8 – Sobrepreço/superfaturamento decorrente de inconsistências no BDI + Adm. Local/Mobilização/Canteiro após adequações do custo direto segundo TCPO12.

157. O total previsto no orçamento contratado supera o parâmetro obtido em R$ 15.781.184,77 (data-base abr/2005), confirmando a irregularidade de sobrepreço/superfaturamento da ordem de 11,83% no contrato em conseqüência da superestimativa das rubricas BDI + Adm.Local/Mobilização/Canteiro.

158. O resultado observado acima não destoa da conclusão constante do parágrafo 133, pois naquele caso calculou-se uma diferença parcial de R$ 9.972.315,32, decorrente de ajustes de parte das inconsistências verificadas no detalhamento de despesas indiretas do Consórcio, havendo indícios de que o total seria superado mediante análise complementar de elementos técnicos não disponibilizados nos autos.

159. Reforça-se que a metodologia baseada na TCPO e na Revista TCU, já adotada em diversas oportunidades por este Tribunal, mostra-se apropriada ao caso, e só poderá ser afastada mediante a comprovação efetiva e irrefutável da adequação dos gastos previstos/realizados a título de despesas indiretas, relembrando que nas informações até agora repassadas foram verificados indícios de irregularidades não elididos pelo Consórcio.

IV. Do apontamento de irregularidade nos preços do Contrato após sua celebração, execução e conclusão.

160. O Consórcio, representado pelo Escritório Aroeira Salles Advogados S/C, expõe o entendimento de que:

'o apontamento de irregularidade nos preços do Contrato após a sua celebração, execução e conclusão violaria o único direito subjetivo que o particular possui ao contratar com o Poder Público, que recai sobre a manutenção das condições efetivas da proposta e, por conseguinte, a observância da isonomia, da segurança jurídica, da legalidade e da confiança.' (fls. 1965 e 1966, Vol. 9)

161. Argumentação similar já fora submetida anteriormente ao Tribunal pelo referido escritório de advocacia em relação a outros processos, e esta Corte entendeu que deve prevalecer o interesse público em ver as obras da União serem pagas a preços de mercado:

'113. Não se aceitam também, pelos motivos adiante expostos, os argumentos apresentados pelos consórcios de que configura quebra de contrato e violação ao princípio da segurança jurídica o fato de a Equipe de Auditoria apontar a existência de sobrepreço em licitação válida, realizada com observância das respectivas disposições editalícias e legais, com preços de mercado estabelecidos pelo próprio procedimento licitatório em patamares inferiores ao orçamento estimativo da licitação, tendo como agravante o fato de os referidos orçamentos terem sido analisados e 'aprovados' pelo TCU. [...].

121. A argumentação dos consórcios de que apontar sobrepreço configuraria quebra de contratos e afronta ao princípio da segurança jurídica, in casu, há que ser afastada frente ao princípio do interesse público em ver as obras da União serem pagas a preços de mercado. [...].

132. Por tais fundamentos, entende-se não poder serem acatados os argumentos de quebra dos princípios do pacta sunt servanda e da segurança jurídica, vez que, no caso sob análise, ocorrendo choque de tais princípios com os preceitos constitucionais da eficiência, moralidade, economicidade e legitimidade, estes devem ser priorizados.' (Acórdão 2046/2008 – Plenário, Relatório do Relator – Ministro Ubiratan Aguiar)

'152. Em relação à 'aplicação retroativa' do entendimento firmado pelo TCU no Ac. 325/2007 - P (com prejuízo à segurança jurídica e ao equilíbrio econômico-financeiro do contrato) e à impossibilidade de revisão dos atos administrativos praticados na licitação por conta do princípio da preclusão, temos a considerar que o plexo que compõe a segurança jurídica implica em ato jurídico perfeito, sob o qual não penda suspeição ou dúvidas quanto à legalidade. A homologação da licitação com a inclusão desta despesa tributária no BDI é tida por irregular, embora se tenha admitido, frente à importância da obra e ao relevantíssimo interesse público associado ao empreendimento, a

convalidação do ato, desde que, por óbvio, escoimado dos vícios que o impregnavam. Assim, não cabe falar em direito adquirido e segurança jurídica de ato irregularmente cometido. Ademais, a Administração tem o poder-dever de autotutelar seus atos, sempre que eivados de irregularidade.' (Acórdão 2158/2008 – Plenário, Relatório do Relator – Ministro Augusto Sherman).

162. Assim, persiste a necessidade de aferição dos preços praticados no Contrato nº 02.0017.00/2005, tendo em vista os indícios de irregularidades que recaem sobre esse ato administrativo.

V. Conclusão e Proposta de Encaminhamento

Ante o exposto, considerando que:

- os esclarecimentos prestados pelo Consórcio (doc-3, fls. 1999 a 2008 do Volume 9) não foram suficientes e adequados para afastar os indícios de irregularidades relativos ao detalhamento das despesas indiretas observados no Parecer Secob de 26/05/2008;

- a avaliação do impacto das inconsistências não elididas no total contratado resultou no sobrepreço/superfaturamento parcial de R$ 9.972.315,32, persistindo indícios de irregularidades com potencial de elevar esse valor, os quais não puderam ser quantificados devido à ausência de elementos técnicos nos autos;

- diante da ausência de elementos que permitissem uma avaliação completa das despesas indiretas, adotou-se a metodologia baseada na TCPO12 e no artigo sobre BDI da Revista TCU nº 88, adequando o custo direto da obra conforme a 'Lista de Referência para Custo Direto de Obra' da Tabela da PINI (p. 31);

- a comparação do empreendimento do CEITEC-RS com uma obra civil comum para fins de cálculo do BDI mostrou-se adequada ao se observar, de forma simplificada, que a tendência de elevação das despesas indiretas devida à complexidade da obra seria compensada pela prática de subcontratações, autorizada no contrato, e pela alta incidência de equipamentos na planilha orçamentária sem a correspondente diferenciação da taxa de BDI;

- não foram acatados os argumentos do Consórcio de que o apontamento de irregularidade nos preços do contrato após a sua celebração, execução e conclusão configuraria inobservância a isonomia, segurança jurídica, legalidade e confiança, tendo em vista que o Tribunal analisou assunto similar em outros processos (Acórdão 2046/2008 – Plenário e Acórdão 2158/2008 – Plenário), entendendo que deve prevalecer o interesse público em ver as obras da União serem pagas a preços de mercado;

- pelos cálculos efetuados, o total previsto no orçamento contratado superou o parâmetro obtido em R$ 15.781.184,77 (data-base abr/2005), confirmando a irregularidade de sobrepreço/ superfaturamento da ordem de 11,83% no Contrato nº 02.0017.00/2005 do CEITEC-RS em conseqüência da superestimativa das rubricas BDI + Adm.Local/Mobilização/Canteiro;

submetemos os autos à consideração do Relator, Exmo. Sr. André Luís de Carvalho, manifestando nosso parecer pela improcedência dos argumentos aduzidos pelo Consórcio e pela manutenção da proposta constante do Parecer da Secob de 26/5/2008 (fls. 1934 a 1937, Vol. 9), ajustando-se somente o total do sobrepreço apurado, conforme segue:

I.converter o processo em Tomada de Contas Especial em decorrência do sobrepreço observado nas rubricas BDI e Mobilização/Canteiro do orçamento contratado, no total de R$ 15.781.184,77 (data-base abr/2005), o que configura dano ao erário;

I.1 levar em conta, para efeito de cálculo de débito, o valor retido cautelarmente por força dos itens 9.3.1 e 9.3.4 do Acórdão nº 1.846/2006 – TCU – PLENÁRIO e a necessidade de compensação do valor faturado a maior até a 8ª medição para o item 4.3 – Sistema de drenagem (Áreas Externas) no total de R$ 72.134,00 (data-base abr/2005)."

8. O gerente em substituição da 1ª divisão técnica, em parecer de fls. 2048/2049 – vol. 10, anuiu ao encaminhamento proposto pela auditora, acrescentando, contudo, considerações acerca da apresentação extemporânea de documentos por parte do consórcio, o que poderia, no seu entender,

configurar artifício meramente protelatório.

9. Por sua vez, o titular da Secob, em despacho de fl. 2067 – vol. 10, emitiu pronunciamento favorável ao encaminhamento sugerido pela 1ª DT.

10. Registro que, em seguida ao pronunciamento da unidade especializada, veio o Consórcio Racional-Delta novamente aos autos, apresentando os elementos de fls. 2045/2070 – vol.10, os quais recebo como simplesmente como memorial, nos termos do Regimento Interno do TCU.

É o Relatório.

PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

Os presentes autos, que tratam de levantamento de auditoria realizado nas obras de implantação do Centro de Excelência em Tecnologia Eletrônica Avançada – Ceitec, localizado no município de Porto Alegre/RS, foram submetidos à apreciação do Plenário na Sessão de 4/10/2006.

2. Na referida oportunidade, foi proferido o Acórdão 1.846/2006, que determinou, além da audiência dos gestores da Coordenação-Geral de Recursos Logísticos do Ministério da Ciência e Tecnologia – CGRL/MCT e membros da comissão de licitação, a oitiva das empresas envolvidas na execução do empreendimento, ante os indícios de irregularidades identificados no ajuste destinado à execução da obra (Contrato nº 02.0017.00/2005) e no respectivo procedimento licitatório (Concorrência nº 3/2004).

3. Este mesmo acórdão também dirigiu determinação à CGRL/MCT para que promovesse a retenção cautelar de valores no âmbito do Contrato nº 02.0017.00/2005, em decorrência dos indícios de sobrepreço/superfaturamento e de antecipação de pagamentos verificados, e, ainda, determinação para que remetesse a este Tribunal esclarecimentos acerca da eventual duplicidade entre as despesas do BDI e de mobilização/canteiro e dos custos envolvidos na alteração do projeto decorrente da incorporação dos prédios auxiliares ao prédio de manufatura. Por fim, foi determinada a remessa dos autos à Secob, para que procedesse à análise das audiências determinadas, bem como da documentação encaminhada pela CGRL/MCT.

4. Antes, porém, de passar a tratar das irregularidades apuradas nestes autos e também dos elementos de defesa oferecidos pelos responsáveis e pelas empresas, julgo importante retomar algumas considerações preliminares a respeito das obras de construção do Ceitec.

II

5. Conforme consta do relatório do levantamento de auditoria realizado pela Secex/RS, o Convênio SCT-39/2001 foi o instrumento precursor para a implantação do Ceitec e seus signatários foram: Ministério da Ciência e Tecnologia – MCT, Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq, Financiadora de Estudos e Projetos – Finep, Secretaria da Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Sul – SCT/RS, município de Porto Alegre/RS, Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio Grande do Sul – Fapergs, Fundação de Ciência e Tecnologia – Cientec e Motorola Industrial Ltda.

6. No âmbito desse ajuste não houve inicialmente transferência de recursos, mas apenas a definição das responsabilidades pela implantação do empreendimento. Essencialmente, a empresa Motorola ficou responsável pela doação dos equipamentos, no valor total de US$ 2.517.223,45; o município de Porto Alegre cedeu o terreno; e o MCT disponibilizou verba federal para elaboração de estudos e projetos, bem como para a execução das obras.

7. As obras relacionadas ao empreendimento, de área total de 10.000 m², contemplaram a construção de duas edificações para a produção de circuitos integrados: uma destinada ao setor administrativo e outra voltada à fabricação de silício.

8. Duas contratações efetivadas pela CGRL/MCT com recursos do Orçamento-Geral da União abrangidos pelo Programa de Trabalho nº 195710461100Q0101 estão relacionadas à construção dessas edificações:

8.1. a primeira – objeto do Contrato nº 02.0028.00/2004, celebrado com a empresa Minerbo-Fuchs Engenharia Ltda., no valor de R$ 2.365.722,74 –, que teve como escopo a verificação técnica dos projetos básicos e executivos, o acompanhamento da elaboração do projeto executivo do prédio de manufatura e, ainda, a fiscalização da execução das obras; e

8.2. a segunda, objeto do Contrato nº 02.0017.00/2005 – firmado com o Consórcio Racional-Delta, no valor de R$ 148.571.445,41 –, que se destinou à elaboração do projeto executivo do prédio de manufatura e à execução das obras do Ceitec.

9. Devo ressaltar que as irregularidades apuradas neste levantamento foram identificadas, precipuamente, na condução da Concorrência nº 3/2004, que deu origem à celebração do Contrato nº 02.0017.00/2005 – inclusive no projeto básico que deu suporte ao certame –, bem como, ainda, na formalização e na execução deste ajuste. Registro, de forma sintética, que as irregularidades suscitadas nestes autos foram:

9.1 deficiência do projeto básico do empreendimento, haja vista a não realização dos ensaios de vibração do terreno necessários, os quais, efetuados posteriormente, levaram a alterações significativas no projeto e resultaram no aumento do valor do contrato em R$ 1.468.171,58, em afronta ao disposto no inciso IX do art. 6º da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993;

9.2 não inclusão do orçamento detalhado do custo da obra no CD-ROM disponibilizado aos interessados em participar da Concorrência nº 3/2004, em afronta aos arts. 3º e 6º, inciso IX, alínea "f", da Lei nº 8.666, de 1993;

9.3 inclusão no edital da Concorrência nº 3/2004 das seguintes cláusulas e condições que restringiram indevidamente o caráter competitivo da licitação, caracterizando descumprimento do art. 3º, § 1º, inciso I, da Lei nº 8.666, de 1993:

a) fixação do limite máximo de duas empresas para composição dos consórcios (item 3.1.3.b do Edital);

b) exigência de comprovação de qualificação técnica quanto à realização dos serviços relacionados no item 9.2.5.b.2 do edital (parcelas 3, 4, 9, 10, 11, 12 e 13), limitando-se ao máximo de quatro atestados/contratos (9.2.5.b e 7.5.3 do edital);

c) fixação das referidas exigências, concomitantemente com a ampla possibilidade de subcontratação autorizada no item 16 do edital;

d) exigência de qualificação técnica mediante a comprovação de execução anterior de 1200 m3 de concreto protendido, com, no mínimo, 50MPa (parcela 08 do item 9.2.5.b.2 do edital), sem que tal serviço constasse da planilha de serviços da obra;

9.4 alteração do edital da Concorrência nº 3/2004, sem reabertura de prazo para recebimento das propostas, em descumprimento ao art. 21, § 4º, da Lei nº 8.666, de 1993;

9.5 ausência, na proposta comercial apresentada pelo consórcio vencedor do certame, das especificações, características e preços unitários dos serviços, bem como, ainda, utilização de especificações e quantitativos destoantes do orçamento-base, em afronta aos arts. 43, inciso IV, e 48, inciso I, da Lei nº 8.666, de 1993, e art. 105 da Lei nº 10.934, de 2004;

9.6 estipulação, no edital, de valores diferenciados para a garantia prestada por empresas e consórcios, caracterizando descumprimento ao princípio da igualdade previsto no art. 3º da Lei nº 8.666, 1993, e fixação de garantia contratual em percentual diferente daquele previsto na minuta;

9.7 ocorrência dos seguintes itens com custos unitários contratuais superiores aos do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil – Sinapi:

a) na planilha de obras civis:

- itens 1.3.1.5 / 2.3.1.5 / 3.3.1.5: fornecimento e lançamento de concreto – Fck = 25 Mpa, para estruturas elevadas;
- itens 1.2.2.7 / 2.3.7 / 3.3.7: fornecimento e lançamento de concreto – Fck = 25 Mpa, para fundações;

- itens 1.5.2 / 2.5.2: alvenaria de vedação, em blocos de concreto – 12cm;
- itens 3.6.1.2 / 1.6.1.2 / 2.6.2: emboço;
- item 4.4.2: pavimentação com blocos de concreto articulados, incluso preparo de caixa, base e assentamento dos pré-moldados; e

- itens 1.6.4.2 / 2.6.4.2 / 3.6.3.2: pintura tipo látex acrílico;

b) na planilha de instalações hidráulicas:

- itens 1.1.1.2 / 2.1.3.1 / 3.1.2.1: tubo fofo – k7 – pb diâmetro = 4';
- item 1.1.1.3 – tubo fofo – k7 – pb diâmetro = 6';
- item 1.1.1.4 – tubo fofo – k7 – pb diâmetro = 8';

c) na planilha de instalações elétricas:

- item 1.11.1 – postes aço galvanizado h = 9m; e
- item 1.6.1.5 – cabos de cobre – PVC – 0,6 A 1KV – 70ºC – 95mm2;

9.8 pagamento de itens do contrato com preços superiores aos do Sistema Sinapi, sem as devidas justificativas;

9.9 ocorrência de itens no orçamento-base, entre os mais relevantes das planilhas de "obras civis", "instalações hidráulicas" e "instalações elétricas", com custos superiores aos do Sinapi;

9.10 sobrepreço no orçamento-base devido à superestimativa do item referente à mobilização e canteiro de obras;

9.11 superfaturamento no contrato decorrente de percentual excessivo de BDI, calculado com a inclusão indevida de custos diretos;

9.12 superfaturamento no contrato devido à inclusão, na mobilização/canteiro de obras, de itens já contemplados na planilha orçamentária e no BDI;

9.13 alteração do projeto do empreendimento, com a incorporação dos prédios auxiliares ao da manufatura, sem a realização de aditamento contratual e sem o detalhamento dos acréscimos e supressões efetivados;

9.14 incoerências entre os quantitativos medidos e pagos e aqueles previstos para os itens 4.3, 1.3.2.1, 3.3 e 2.5 da planilha do contrato, caracterizando pagamentos a maior até a 8ª medição, em afronta ao art. 62 da Lei nº 4.320, de 1964;

9.15 utilização de dotações orçamentárias impróprias para a execução das despesas relacionadas com a construção do Ceitec.

10. Ao examinar os elementos de defesa aduzidos em atendimento às medidas determinadas pelo Acórdão 1.846/2006-Plenário, a unidade técnica especializada deste Tribunal concluiu pela necessidade de conversão dos autos em tomada de contas especial, ante a configuração de sobrepreço da ordem de R$ 16.874.807,24, e pela responsabilização dos gestores, em razão de não terem elidido as irregularidades apuradas neste levantamento (na forma da instrução de fls. 1875/1937 – vol. 9).

11. Em seu segundo pronunciamento nos autos, apresentado em atendimento ao despacho que exarei às fls. 2009 – vol. 9, a unidade técnica manteve a referida proposta, retificando, contudo, o valor do sobrepreço para R$ 15.781.184,77, conforme consta às fls. 2046/2047 – vol. 10.

12. Observo serem lídimos e coerentes os fundamentos técnicos que amparam as propostas da Secob de conversão dos autos em tomada de contas especial e de aplicação de multa aos responsáveis. Manifesto, assim, anuência à proposição apresentada pela unidade técnica, com ressalva apenas à apenação dos gestores nesta etapa processual. Embora concorde com a proposta de multa formulada, entendo que ela deve se dar quando do exame de mérito da TCE.

13. Incorporo, assim, como razões de decidir, as conclusões contidas nas instruções elaboradas no âmbito da referida unidade especializada, transcritas no Relatório precedente, e passo a tecer algumas considerações a respeito das irregularidades de maior relevo.

III

14. A primeira das irregularidades apuradas neste levantamento diz respeito à imprecisão do projeto básico elaborado pela *Spectra Consulting Engineers*, que não contemplou ensaios relacionados à vibração do terreno, os quais, realizados posteriormente à licitação, demonstraram a necessidade de alterações significativas no projeto do empreendimento.

15. Como bem ressaltou a auditora da Secob, no caso em exame, especialmente em vista da singularidade da obra em tela, a necessidade dos estudos de vibração assemelhava-se à dos ensaios de sondagem, exigidos na fase de projeto básico, vez que interfeririam de forma direta nas soluções técnicas adotadas e, consequentemente, nos custos do empreendimento.

16. Como a situação inicial não foi adequadamente caracterizada, não há como se afirmar que as condições de vibração do terreno observadas quando da elaboração do projeto executivo eram novas, como chegou a alegar o ex-Coordenador Geral de Recursos Logísticos do MCT. E destaque-se que, a partir da exposição da metodologia adotada pela autora do projeto de estrutura, o órgão tomou conhecimento de suas fragilidades, especialmente quanto à possibilidade de alteração da solução proposta, quando da realização dos estudos complementares de movimento de solo.

17. Assim, à época da licitação, ocorrida cerca de 2 anos após a conclusão do projeto básico, cabia à Administração identificar eventuais alterações nas condições de implantação do empreendimento que pudessem colocá-lo em risco, para que, se necessário, fosse providenciada a sua revisão antes da publicação do edital. E isso não foi feito, não obstante o MCT contasse com a assessoria da Minerbo-Fuchs Engenharia Ltda., para, justamente, realizar a verificação técnica dos projetos básicos e executivos.

18. Desse modo, não é possível acatar as justificativas aduzidas pelo Sr. Luiz Augusto Cardoso Pinto e pela Minerbo-Fuchs Engenharia Ltda. Todavia pode ser aceito que tenha havido, em caráter excepcional, a formalização de termo aditivo ao Contrato nº 02.0017.00/2005, como ponderou a auditora da Secob, embora a obra em questão tenha sido contratada pelo regime de execução por empreitada integral.

IV

19. Outro ponto de destaque apurado neste levantamento trata da ausência de detalhamento do orçamento na proposta comercial apresentada pelo Consórcio Racional-Delta na Concorrência nº 3/2004 e da utilização, em sua proposta, de especificações e quantitativos destoantes do orçamento-base.

20. Quanto ao segundo aspecto, atinente à incompatibilidade entre as planilhas da proposta vencedora e as da Administração, segundo a auditora da Secob, ela pode ter origem no fato de o orçamento-base da obra não ter constado dentre os anexos do edital distribuído aos licitantes (conforme consta do item 9.2 desta Proposta de Deliberação).

21. Efetivamente, a publicidade da íntegra do projeto básico e/ou executivo e, ainda, do orçamento analítico da obra viabiliza garantir que todos os licitantes obtenham acesso a informações precisas a respeito do objeto licitado, de forma adequada e suficiente para a formulação de suas propostas. Do contrário, há o risco de que cada participante adote interpretação própria e defina configuração distinta em seu orçamento, o que prejudica a comparação de preços unitários.

22. Quanto ao atendimento aos itens 11.1.4 e 11.1.5 do edital do certame (que tratam do detalhamento do orçamento apresentado pela licitante) e cumprimento do inciso IV do art. 43 da Lei nº 8.666, de 1993, e do art. 105 da Lei nº 10.934, de 2004 (LDO vigente à época), informo que efetivamente requerem a especificação de custos unitários, e não somente do preço global.

23. Diversamente do alegado pelos membros da comissão de licitação responsável pelo certame, as referidas regras incidem mesmo sobre as licitações que versam sobre "empreitada integral" ou "empreitada por preço global", conforme observou a auditora da Secob, amparada nos comentários do jurista Marçal Justen Filho que se seguem:

"Por outro lado, anote-se que o problema de preços unitários não é irrelevante quando a licitação versa sobre empreitada por preço global, especialmente em vista da eventual necessidade de alterações nos custos da execução do certame (grifo nosso). O tema é de extrema relevância, tal como

apontado em decisão do TCU, no sentido de que 'há que se nortear pelo entendimento, já comum no Tribunal, de que estando o preço global no limite aceitável, dado pelo orçamento da licitação, os sobrepreços existentes, devido à falta de critérios de aceitabilidade de preços unitários, apenas causam prejuízos quando se acrescentam quantitativos aos itens de serviço correspondentes (...)' (Acórdão 1.684/2003, rel. Min. Marcos Villaça). Bem por isso, tem sido exigida pelos órgãos de controle a adoção no edital de regras atinentes aos preços unitários."

24. Importante destacar que a ausência de detalhamento no orçamento da proposta formulada pelo consórcio – com identificação precisa das especificações, características e preços unitários dos serviços – agrava as irregularidades atinentes às alterações de projeto ocorridas, tratadas nos itens 9.1 e 9.13 desta Proposta de Deliberação. Isso porque somente o devido detalhamento do orçamento poderia garantir maior transparência e isonomia nas alterações efetivadas, para garantir a justa remuneração ao contratado, no caso de acréscimo, ou para evitar o seu favorecimento, impondo prejuízo aos cofres públicos, se caracterizada a redução dos custos.

25. Necessário chamar a atenção para o fato de que, no caso da incorporação dos prédios auxiliares ao prédio de manufatura – o que foi feito, inclusive, sem a celebração de termo aditivo, conforme consta do item 9.13 –, constatou-se que o MCT efetuou a revisão dos quantitativos de fundações e estruturas de forma simplificada e expedita, baseando-se em reduções e acréscimos proporcionais, respectivamente, ao número de estacas excluídas e ao aumento da área de projeção, sem se ater aos quantitativos apropriados a partir dos novos projetos.

V

26. Em relação à ocorrência de itens no orçamento-base com custos superiores aos do Sinapi, não foram apresentadas justificativas capazes de saneá-la. Vale dizer que o orçamento-base deve ser representativo dos preços correntes de mercado, vez que é utilizado como parâmetro para o julgamento das propostas.

27. Como bem argumentou a auditora da Secob, para aferir o cumprimento do critério de aceitabilidade de preços unitário e global estabelecido no edital (na forma do art. 40, inciso X, da Lei nº 8.666, de 1993) e garantir o cumprimento à lei de diretrizes orçamentárias – que limita os custos unitários de materiais e serviços de obras executadas com recursos dos orçamentos da União aos da mediana do Sinapi –, o orçamento-base não deve apresentar custos unitários superiores aos deste sistema de custos, ou ainda do Sistema de Custos de Obras Rodoviárias (Sicro), referencial para serviços rodoviários e afins, exceto nos casos devidamente justificados, conforme entendimento desta Casa.

28. No caso concreto em exame, observo que, do total de 17 itens que apresentavam custos superiores aos do Sinapi no orçamento-base, 11 também apresentaram sobrepreço nos custos unitários contratuais.

29. Em relação a este ponto, a Secob entendeu pertinente acatar parcialmente as justificativas aduzidas pelo Sr. Luiz Augusto Cardoso Pinto e pelo consórcio contratado. Todavia, mesmo após proceder ao ajuste de alguns custos referenciais, persistiu a superioridade dos custos unitários do contrato em relação aos do Sinapi, conforme demonstrado nas tabelas que se seguem:

						SINAPI abr/2005 PÓS JUSTIFICATIVAS Enc. soc.135%			
Item	Discriminação	Un	Quant.	Custo Unit. Contratado (R$)	Total Contratado (R$)	Custo Unit. Ref. (R$)	Total Ref. (R$)	Diferença (Contrato - Referência)	% de Sobrepreço
1.3.1.5/ 2.3.1.5/ 3.3.1.5	Fornecimento e Lançamento de Concreto - Fck = 25 Mpa, para estr. elevadas	m3	3.314,00	243,87	808.185,18	202,63	671.515,82	136.669,36	20,35%
1.2.2.7/ 2.3.7/ 3.3.7	Fornecimento e Lançamento de Concreto - Fck = 25 Mpa, para fundações	m3	1.578,50	228,15	360.134,78	222,80	351.689,80	8.444,98	2,40%
1.5.2/ 2.5.2	Alvenaria de Vedação, em Blocos de Concreto - 12 cm	m2	6.272,00	44,05	276.281,60	27,29	171.162,88	105.118,72	61,41%
3.6.1.2/ 1.6.1.2/ 2.6.2	Emboço (Interno)	m2	22.904,00	11,87	271.870,48	10,91	249.882,64	21.987,84	8,80%
4.4.2	Pavimentação com Blocos de Concreto Articulados, incluso Preparo de Caixa, Base e assentamento dos Pré- Moldados	m2	5.220,00	51,14	266.950,80	36,54	190.738,80	76.212,00	39,96%
2.6.4.2/ 3.6.3.2	Pintura tipo Latex Acrílico	m2	28.586,00	7,34	209.821,24	6,78	193.813,08	16.008,16	8,26%
						Diferença Total (R$)		364.441,06	

Tabela 1 – Itens com sobrepreço da planilha de Obras Civis (encargos 135%; data-base abr/2005).

						SINAPI abr/2005 PÓS JUSTIFICATIVAS Enc. soc.135%			
Item	Discriminação	Un	Quant.	Custo Unit. Contratado (R$)	Total Contratado (R$)	Custo Unit. Ref. (R$)	Total Ref. (R$)	Diferença (Contrato - Referência)	% de Sobrepreço
1.1.1.2/ 2.1.3.1/ 3.1.2.1	Tubo fofo - K7 - PB Diamentro = 4"	m	1.156,00	351,08	405.848,48	217,69	251.649,64	154.198,84	61,28%
1.1.1.3	Tubo fofo - K7 - PB Diamentro = 6"	m	816,00	468,11	381.977,76	229,04	186.896,64	195.081,12	104,38%
1.1.1.4	Tubo fofo - K7 - PB Diamentro = 8"	m	640,00	555,88	355.763,20	300,14	192.089,60	163.673,60	85,21%
						Diferença Total (R$)		512.953,56	

Tabela 2 – Itens com sobrepreço da planilha de Instalações Hidráulicas (encargos 135%; data-base abr/2005).

						SINAPI abr/2005 PÓS JUSTIFICATIVAS Enc. soc.135%			
Item	Discriminação	Un	Quant.	Custo Unit. Contratado (R$)	Total Contratado (R$)	Custo Unit. Ref. (R$)	Total Ref. (R$)	Diferença (Contrato - Referência)	% de Sobrepreço
1.6.1.5	Cabos de Cobre - PVC - 0,6 a 1 KV - 70 ºC 95 mm²	m	27.300,00	34,71	947.583,00	31,69	865.137,00	82.446,00	9,53%
1.11.1	Postes Aço Galvanizado H = 9 m	cj	78,00	4.019,66	313.533,48	999,62	77.970,36	235.563,12	302,12%
						Diferença Total (R$)		318.009,12	

Tabela 3 – Itens com sobrepreço da planilha de Instalações Elétricas (encargos 135%; data-base abr/2005).

30. Necessário salientar que as referências de custos de materiais e serviços de obras utilizadas pelo TCU decorrem de determinação legal e que, desde a Lei nº 10.524, de 25 de julho de 2002 (LDO para 2003), o Sinapi é o indicador oficial de preços para a Administração Pública, no caso de obras executadas com recursos do orçamento federal.

31. De fato, esse sistema e, também, o Sicro muitas vezes não contemplam todos os serviços inerentes a determinada obra, podendo existir circunstâncias relacionadas às peculiaridades do empreendimento que impõem ajustes às composições referenciais de custos para adequá-las às suas especificidades técnicas, ao critério de medição dos serviços, à metodologia de orçamentação adotada, dentre outros aspectos.

32. Admite-se, então, a existência de condições especiais – e as próprias LDOs reconhecem tal possibilidade – que justificam a adoção de valores diferentes daqueles constantes desses sistemas. Ocorre, todavia, que tais circunstâncias devem ser devidamente explicitadas pelo gestor em relatório técnico circunstanciado e, no presente caso, isto não se verificou.

33. Não é demais registrar que esse entendimento tem pautado a atuação do TCU no exame, por exemplo, das licitações conduzidas pela Infraero para a execução de obras aeroportuárias, as quais nem sempre encontram referência de custos no Sicro e Sinapi. Destaco, a propósito, o item 9.4.4 do Acórdão 644/2007-Plenário, proferido na Sessão de 18/4/2007, por meio do qual este Tribunal determinou à Infraero que:

"9.4.4. na elaboração de orçamentos de serviços e equipamentos típicos de aeroportos, para os quais não exista referência de preços nos sistemas usualmente adotados (SICRO e Sinapi), ou para os quais não seja possível ajustar as composições de preços dos sistemas usualmente adotados às peculiaridades das obras aeroportuárias, que ***sejam guardados registros das cotações de preços de insumos efetuadas e justificadas as composições adotadas, com elementos suficientes que permitam o controle da motivação dos atos que fundamentaram os preços unitários dos insumos e dos serviços que integram o orçamento****, devendo, ainda, o orçamento identificar os responsáveis por sua elaboração e aprovação;".* (grifos acrescidos).

34. No caso em tela, não foram apresentadas justificativas técnicas que permitam ajustes às composições de custos obtidas no Sicro e Sinapi para adequá-las às especificidades da obra. Observo que o único serviço tratado de forma pontual na manifestação do contratado diz respeito ao item relativo ao "fornecimento e instalação de cabo de cobre". Todavia, nem mesmo neste caso, a área técnica deste Tribunal entendeu que as justificativas poderiam ser acatadas, conforme se segue:

"Entende-se que a folga reinvindicada para a interligação dos cabos de cobre aos painéis elétricos e para a execução de desvios e curvas não é pertinente, pois depende da interpretação do projeto elétrico e deve ter sido considerada no levantamento de quantitativos, tanto que na planilha contratada o total superou o previsto no orçamento-base em quase 9,2% (27.300 m e 25.000 m, respectivamente). Além disso, a estimativa de folga para contemplar futuras alterações na posição dos painéis elétricos em função de layout de equipamentos, que podem ou não se confirmar no decorrer da obra, mostra-se em desacordo com o art. 7º, §4º, da Lei nº 8.666/1993, que veda a inclusão, no objeto da licitação, de fornecimento de materiais e serviços sem previsão de quantidades ou cujos quantitativos não correspondam às previsões reais do projeto básico ou executivo."

35. Permito-me, aqui, abrir um parêntese, para observar que a lei de diretrizes orçamentárias para 2011, recentemente aprovada no Congresso Nacional (mas não sancionada até a presente data), mantém a previsão, no art. 127, de que o custo global de obras e serviços de engenharia contratados e executados com recursos dos orçamentos da União deverá ser obtido a partir de composições de custos unitários menores ou iguais à mediana de seus correspondentes no Sinapi e, no caso de obras e serviços rodoviários, à tabela do Sicro, com exceção para os itens caracterizados como montagem industrial ou que não possam ser considerados como de construção civil. E, ainda segundo o texto aprovado, nos casos de itens não constantes desses sistemas, o custo será apurado por meio de pesquisa de mercado e justificado pela Administração.

36. A meu ver, a principal novidade que será trazida está no § 6º do art. 127, que trata das obras executadas sob o regime de empreitada por preço global. Nesse caso, o texto aprovado prevê que *"na formação do preço que constará das propostas dos licitantes poderão ser utilizados custos unitários diferentes daqueles fixados no* ***caput*** *deste artigo, desde que o preço global orçado e o de cada uma das etapas previstas no cronograma físico-financeiro do contrato, observado o § 7º desse artigo, fique igual ou abaixo do valor calculado a partir do sistema de referência utilizado, assegurado ao controle interno e externo o acesso irrestrito a essas informações para fins de verificação da observância deste inciso".*

37. Registro, todavia, que essas regras serão aplicáveis em licitações futuras, devendo, então, as obras do Ceitec ser examinadas sob o rigor da lei de diretrizes orçamentárias vigente ao tempo do certame licitatório.

38. No caso em exame, a unidade técnica especializada concluiu que restou descaracterizada a hipótese aventada de sobrepreço/superfaturamento no contrato em função de seus custos unitários, vez que a amostra tomada como base para a elaboração das curvas ABC das planilhas orçamentárias de "obras civis", "instalações hidráulicas" e "instalações elétricas" permitiu identificar que o valor contratado superou a referência em apenas 4,72%.

39. De se notar, porém, que o pagamento de itens com custos acima da referência do Sinapi constituiu descumprimento de decisão do Tribunal, pois, conforme lembrou a auditora da Secob, ao examinar processo de representação que tratou da análise do procedimento licitatório que deu origem à contratação das obras do Ceitec, a 2ª Câmara deste Tribunal determinou à CGRL/MCT, mediante o Acórdão 1.881/2005, que:

"3.1.3. quando da execução das obras objeto da Concorrência nº 3/2004, apenas autorize a implementação de serviços cujos custos unitários de materiais e mão-de-obra estejam superiores à mediana daqueles constantes do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e índices da Construção civil – Sinapi em situações especiais, devidamente justificadas em relatório técnico circunstanciado, aprovado pela autoridade competente, em consonância com o art. 105 da Lei nº 10.934/2004;".

40. Desse modo, pugno por que, oportunamente, seja aplicada multa ao Sr. Renato Xavier Thiebaut, com fundamento no § 1º do art. 58 da Lei nº 8443, de 1992, por descumprimento à decisão desta Casa, bem como, também, ao Sr. Luiz Augusto Cardoso Pinto, com fundamento no inciso II do art. 58 da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, em razão de não ter apresentado justificativas capazes de afastar as irregularidades pelas quais foi ouvido em audiência por força do Acórdão 1.846/2006-Plenário:

"9.1.1.2. propiciar a contratação do Consórcio Racional-Delta, apesar de a planilha de preços apresentada na proposta conter custos unitários de serviços superiores aos constantes Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil – Sinapi, descumprido o art. 43, IV da Lei nº 8.666/1993 e o art. 105 da Lei nº 10.934/2004;

9.1.1.3. autorizar a realização da Concorrência nº 3/2004 a partir de orçamento-base com preços superiores aos registrados no Sinapi, caracterizando o descumprimento do art. 6º, IX, f, da Lei nº 8.666/1993 e do art. 105 da Lei nº 10.934/2004;".

VI

41. Outro achado relevante apurado trata de sobrepreço/superfaturamento no contrato em decorrência da superestimativa do percentual fixado para o BDI e da inclusão de serviços nos itens "mobilização" e "canteiro de obras" que já estariam contemplados no referido percentual.

42. Em relação a esse ponto, pertinente retomar excertos do Voto do Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa que conduziu o julgamento preliminar deste levantamento de auditoria, mediante a prolação do Acórdão 1.846/2006-Plenário, **verbis**:

"22. Passo agora a abordar a questão da adequabilidade do BDI de 39,34% adotado pelo consórcio Racional – Delta. Primeiramente, há que se esclarecer que não há como se estipular o percentual preciso a ser aplicado a título de taxa de Bonificações e Despesas Indiretas – BDI, pois a adequabilidade do custo arbitrado está associada às características da obra em questão e às especificidades dos serviços incluídos como custos diretos na planilha orçamentária.

*23. Dessarte, **o BDI só pode ser considerado inadequado se analisada pormenorizadamente sua composição**. Consoante afirma o artigo publicado por analistas da Secob na revista do TCU nº 88, maio/junho de 2001, uma faixa adequada para o BDI estaria entre 20% e 40%, contudo, podem ser aplicados percentuais superiores ou inferiores a esse intervalo, desde que devidamente justificados. Acrescente-se que o referido artigo considera recomendável, para maior transparência na orçamentação de obras públicas, que o BDI seja o mais enxuto possível, de tal forma que apenas sejam incluídas despesas que não possam ser discriminadas na planilha de custos diretos. Contudo, a inclusão de despesas no BDI que poderiam estar especificadas na planilha orçamentária, embora não constitua boa prática de orçamentação de empreendimentos de engenharia, não pode ser considerada irregularidade que ocasione dano ao erário, a não ser que haja duplicidade de contagem de serviços.*

*24. De fato, **essa duplicidade de contagem de serviços é que deve ser rechaçada pela Administração Pública**, ou seja, o cômputo de determinada despesa na planilha orçamentária como custo direto e sua simultânea inclusão nos itens que compõem a taxa de BDI. No caso da obra em tela*

foi exatamente essa duplicidade que a equipe de auditoria detectou no tocante ao item Mobilização de Obra/Canteiro cujo valor total de R$ 14.399.709,84, orçado como verba na planilha de custos diretos, representa 9,65% do custo do empreendimento e contempla despesas como mobilização da equipe administrativa e de engenharia, contratação de seguro risco de engenharia, instalação em mobilização de equipe projeto, dentre outros, que, pelas suas características, já estariam embutidos nos percentuais que formam o BDI, ou ainda inseridos em outros itens da planilha orçamentária.

25. Destaco que, para afastar qualquer indício de duplicidade de contagem de serviços do orçamento da obra, é necessário analisar pormenorizadamente cada item especificado, mormente aqueles incluídos como verba e os que formam o BDI. Desta feita, ***entendo ser pertinente determinar à CGRL do MCT que envie a este Tribunal as composições de custos unitários da obra e o detalhamento de todas as despesas que compõem o BDI, bem como dos critérios utilizados para a definição de valores despendidos com itens orçados como verbas***.

26. No tocante à análise dessa documentação a ser encaminhada ao Tribunal bem como das respostas às audiências efetuadas no âmbito destes autos, entendo que a especificidade e a magnitude da obra em questão, e, ainda, o teor técnico das discussões em tela tornam adequado que essa análise fique a cargo da Secob que é a secretaria desta Corte de Contas especializada em fiscalização de obras públicas." (grifos acrescidos).

43. A CGRL/MCT não atendeu à determinação contida no item 9.3.3 do Acórdão 1.846/2006-Plenário, que lhe demandou que remetesse a este Tribunal as composições de custos unitários de todos os itens de serviços da obra e o detalhamento de todas as despesas que compunham o BDI, bem como dos critérios utilizados para a definição dos itens orçados como verbas, em especial no que concerne ao item mobilização de obra/canteiro.

44. Em sua resposta, a CGRL/MCT limitou-se a argumentar que o BDI se referiria a custos característicos e particulares da estrutura de cada empresa e a especificidades do empreendimento; que o parâmetro adotado na auditoria do Fiscobras 2006 teria sido inadequado, por tratar exclusivamente de obra rodoviária (Sicro); e, ainda, que, no âmbito do TC 013.569/2005-0, que tratou da análise dos documentos que compunham o processo licitatório, o TCU teria concluído sobre a regularidade dos procedimentos adotados, não tendo sido apontados indícios de duplicidade e superfaturamento naquela ocasião.

45. Por sua vez, o Consórcio Racional-Delta, atendendo à oitiva determinada pelo Acórdão 1.846/2006-Plenário, alegou ter considerado, na orçamentação da obra, as seguintes premissas:

45.1. definição de composições de custos dos serviços, contemplando apenas insumos e mão-de-obra, conforme critério utilizado nas composições do Sinapi;

45.2. adoção do percentual máximo de BDI de 40%;

45.3. apropriação dos valores de custos indiretos que ultrapassassem o limite de 40% do BDI na rubrica "mobilização de obra/canteiro".

46. Segundo a argumentação apresentada pelo consórcio, então, a ocorrência de componentes de custos semelhantes no BDI e no item mobilização/canteiro não seria decorrente de duplicidade, e sim de divisão da despesa.

47. A aplicação dos recursos reservados a título de despesas indiretas foi detalhada pelo consórcio, a partir da pormenorização dos seguintes itens: (a) salários indiretos; (b) despesas com pessoal; (c) despesas financeiras; (d) despesas com elaboração de proposta; (e) serviços técnicos; (f) instalações provisórias; (g) manutenção do canteiro; (h) mobilização/desmobilização; (i) aluguel de equipamentos.

48. Porém, ao examinar o detalhamento apresentado, a unidade especializada deste Tribunal concluiu pela existência de inconsistências e fragilidades, conforme sintetizo a seguir, baseando-me na sistematização que consta do quadro 11 de fls. 1920/1921 – vol. 9:

48.1. salários indiretos:

"A.1. quantitativos de mão-de-obra injustificados - dependeria da associação das diversas especialidades de profissionais com as etapas previstas no cronograma da obra;

A.2. adoção de salários acima das referências do Sinapi (abr/05, s/ encargos, 220h/mês): Engenheiro - 9.159,00 x 4.270,00 (sênior); Almoxarife - 1.030,00 x 787,60; Topógrafo - 2.561,40 x 998,80, etc.;

A.3. adoção de salários diferentes para profissionais de níveis semelhantes - Exemplos (s/ encargos): Engenheiro de produção - 9.159,00 a 15.930,00; Consultoria em projetos - 13.570,00 a 28.321,00, etc.;

A.4. utilização de encargos sociais de horistas (135%) para mão-de-obra mensalista para o item 4 - Equipe coordenação produção;

A.5. ausência de detalhamento dos encargos sociais de mensalistas - percentual de 87% aplicado sobre os demais itens;

A.6. inclusão do serviço de consultoria como mão-de-obra indireta, enquanto seria compatível com 'Serviços Técnicos';"

48.2. despesas com pessoal:

"B.7. preços unitários não justificados, em alguns casos decorrentes da aplicação de taxas percentuais sobre o valor do salário mensal (ver observação 2 acima);

B.8. acréscimo de despesas decorrentes de mão-de-obra trazida de fora (passagens, celular e aluguel). Não se considera adequado que esta despesa seja repassada ao Contratante, devido à oferta de mão-de-obra existente em Porto Alegre;

B.9. previsão de transporte e alimentação para 30 dias/mês, enquanto deveria ser somente para os dias efetivamente trabalhados;

B.10. inclusão de despesas acumulativas com alimentação: jantar e cesta básica (só é cabível um ou outro nos casos de funcionários alojados na obra, ou só o jantar, se houver trabalho noturno), além do café da manhã e do almoço;

B.11. inclusão de benefícios não obrigatórios, como plano de saúde;

B.12. consideração do mesmo valor de EPI para as diferentes categorias profissionais (R$ 23,95): mão-de-obra direta, gerentes, coordenadores de projeto, cadistas, mecânicos, etc.; com previsão de reposição do uniforme a cada 3 meses (0,333/mês; fls.1864), constituindo indício de superestimativa;

B.13. as despesas com pessoal totalizaram R$ 7.013.887,73, valor inferior aos R$ 7.120.226,15 considerados para compor a amostra de R$ 37.566.008,11;"

48.3. despesas financeiras:

"C.14. valor orçado como verba, sem o correspondente detalhamento da despesa (correspondente a cerca de 2% dos custos)";

48.4. despesas com elaboração de proposta:

"D.15. valor indevidamente incluído no orçamento da obra, que não deve ser repassada ao Contratante, especialmente por tratar-se de despesa de 'comercialização';"

48.5. serviços técnicos:

"E.16. composto por itens orçados como verba, sem o correspondente detalhamento da despesa. O procedimento implica falta de transparência, impedindo a aferição de eventuais duplicidades, como no caso do 'levantamento planialtimétrico', onde se tem as despesas de mão-de-obra (topógrafo e técnicos) já contempladas nos 'salários indiretos' e nas 'despesas com pessoal';"

48.6. instalações provisórias:

"F.17. composto por itens orçados como verba, sem o correspondente detalhamento da despesa. O procedimento implica falta de transparência, impedindo a aferição dos quantitativos e dos preços unitários considerados no cálculo;"

48.7. manutenção do canteiro:

"G.18. composto por itens orçados como verba, sem o correspondente detalhamento da despesa. O procedimento implica falta de transparência, impedindo a aferição dos quantitativos e dos preços unitários considerados no cálculo;"

48.8. mobilização/desmobilização:

"H.19. quantitativos e preços unitários das viagens não justificados – não se deve considerar a mobilização de equipamentos alugados na localidade da obra (Porto Alegre), tampouco de equipamentos envolvidos em serviços terceirizados, cujas despesas de mobilização já estejam contempladas nos preços unitários. Estes aspectos não foram abordados pelo justificante;

H.20. acréscimo de despesas decorrentes de mão-de-obra trazida de fora. Não se considera adequado que esta despesa seja repassada ao Contratante, devido à oferta de mão-de-obra existente em Porto Alegre;"

48.9. aluguel de equipamentos:

"I.21. incompatibilidade entre os quantitativos e a unidade adotada para os itens;

I.22. ausência de justificativa para os quantitativos e os preços unitários adotados, impedindo a adequada aferição dos dados. Utilizando a Kombi como exemplo, o total do aluguel computado, 142.053,12, é superior ao custo de aquisição do veículo previsto no Sinapi, 48.250,88, considerando-se uma única Kombi, conforme o número de viagens do item mobilização (ver também observação 19 acima)."

49. Tais inconsistências – aliadas ao fato de que o valor total do detalhamento apresentado (de R$ 37.566.008,11) não correspondeu ao total da verba embutida no orçamento a título de BDI e de mobilização/canteiro (de R$ 52.459.907,31) – fizeram com que a Secob refutasse este último montante.

50. Desse modo, a Secob utilizou-se de parâmetros correspondentes a percentuais médios do mercado, obtidos em livros e publicações, para emitir seu pronunciamento conclusivo, conforme se segue:

"242. Admitindo-se que a realidade das obras rodoviárias é diversa em relação às edificações insertas em centros urbanos (parágrafo 229 deste Parecer), substituiu-se o parâmetro de mobilização antes obtido no SICRO/DNIT pelo da ***TCPO12 da PINI****. Na referida Tabela, considera-se um* ***percentual médio de 11% para cobrir as despesas de Administração Local*** *que, conforme o conceito adotado na publicação,* ***já inclui os custos de mobilização/canteiro*** *(p. 19/20): (...).*

243. Assim, constatou-se que ***o valor previsto no item Mobilização/Canteiro da planilha orçamentária contratada é suficiente para cobrir as despesas de Administração Local (inclusive mobilização e canteiro),*** *quando comparado ao percentual médio indicado na Tabela da PINI para este fim, pois corresponde a 10,69% do custo direto da obra (10.346.630,64 / 96.746.816,32 = 10,69 %).*

244. Para as ***demais despesas indiretas e bonificações****, manteve-se a* ***referência adotada na auditoria do FISCOBRAS 2006*** *(fls. 1434, V. 7), obtida no estudo publicado na Revista TCU nº 88, v. 32, Brasília, abr./jun. 2001, p. 13 a 28, de autoria de André Mendes e Patrícia Bastos:*

- Lucro: 8%
- Administração central: 6%
- Despesas Financeiras: 1,12%
- Seguros/Imprevistos: 1%
- ISS: 2% (relativo ao município de Porto Alegre)

- COFINS: 3%
- PIS: 0,65%
- CPMF: 0,38%

245. A partir dos parâmetros acima e do custo direto do orçamento contratado, R$ 96.746.816,32, calculou-se o valor referencial de BDI e Mobilização/Canteiro, que totalizou R$ 35.585.100,07:

ITEM	DISCRIMINAÇÃO	R$	% MÉDIO	INCIDENTE SOBRE:
A	CUSTO DIRETO	**96.746.816,32**		
B	DESPESAS INDIRETAS (S/ IMPOSTOS)			
b1	Administração Local + Mobilização + Canteiro	10.346.630,64	10,69%	A
b2	Administração Central	5.804.808,98	6,00%	A
b3	Seguros	967.468,16	1,00%	A
b4	Despesa Financeira (capital de giro próprio, prazo de recebimento = 30 dias)	1.275.296,11	1,12%	A + b1 + b2 + b3
C	CUSTO DIRETO + INDIRETO	115.141.020,21	87,01%	PV
D	IMPOSTOS	7.979.614,56	6,03%	PV
E	BENEFÍCIO	9.211.281,62	8,00%	C
PV	Preço de Venda	**132.331.916,39**	100%	PV
	Valor de Referência (Mob + Canteiro + BDI)	35.585.100,07		
	Valor Contratado (Mob + Canteiro + BDI)	52.459.907,31		
	Diferença (Sobrepreço)	**16.874.807,24**		

Tabela 19 – Cálculo do valor referencial de BDI + Mobilização/Canteiro.

*246. O total previsto no orçamento contratado a título de BDI e Mobilização/Canteiro, correspondente a uma taxa de **54,22%**, supera o parâmetro obtido conforme metodologia exposta nos parágrafos 241 a 245 em **R$ 16.874.807,24** (data-base abr/2005), confirmando a irregularidade de sobrepreço e superfaturamento no contrato em consequência da superestimativa destas rubricas."* (grifos acrescidos).

51. Ante essa conclusão, a unidade especializada propôs a conversão destes autos em tomada de contas especial e o seu encaminhamento à Secex/RS para a devida identificação dos responsáveis, na forma consignada às fls. 1932/1937 – vol. 9.

52. Contudo, em face da apresentação de nova documentação por parte Consórcio Racional-Delta (de fls. 1954/2008 – vol. 9), determinei a restituição do feito àquela unidade, com vistas ao exame das alegações contidas na mencionada peça (conforme despacho à fl. 2009 – vol. 9).

53. Em novo pronunciamento nos autos, a Secob concluiu que esses novos elementos não afetavam, na essência, o mérito da proposta anterior, ensejando, tão-somente, ajustes no valor do sobrepreço/superfaturamento para **R$ 15.781.184,77**.

54. Noto que o consórcio concordou com algumas das inconsistências e fragilidades apontadas em relação ao detalhamento apresentado, chegando a efetuar ajustes em suas planilhas. Persistiram, entretanto, outras não elididas, as quais relaciono a seguir, com indicação das observações (obs.) que constam do quadro 11 de fls. 1920/1921 (vol. 9), reproduzidas nos itens 45.1 a 45.9 desta Proposta de Deliberação:

"a) quantitativos de mão-de-obra injustificados, com indícios de superestimativa – obs. A.1;

b) inclusão de despesas de projeto executivo (equipe de consultoria) já contempladas no custo direto da obra – obs. A.1;

c) adoção de salários com valores acima da média de mercado (Sinapi) – obs. A.2;

d) falhas no cálculo dos encargos sociais de trabalhadores mensalistas, resultando na elevação desta taxa – obs. A.5;

e) inclusão de despesas com pessoal (transporte, alimentação, etc.) para mão-de-obra terceirizada (projeto executivo) – obs. A.6;

f) ausência de justificativa para os preços unitários adotados no cálculo das 'Despesas com Pessoal' – obs. B.7;

g) acréscimo de despesas mensais decorrentes de mão-de-obra trazida de fora (passagens, celular e aluguel), sem que restasse comprovada a indisponibilidade de profissionais em Porto Alegre – obs. B.8;

h) previsão de transporte e alimentação para 30 dias, enquanto deveria ser somente para os dias trabalhados (22 dias, em média) – obs. B.9;

i) inclusão de despesas acumulativas com alimentação (jantar e cesta básica) – obs. B.10;

j) inclusão de benefícios não obrigatórios, como plano de saúde – obs. B.11;

k) consideração do mesmo valor de EPI para as diferentes categorias profissionais (operários e não-operários) – obs. B.12;

l) previsão de reposição de uniforme a cada 3 meses, para todas as categorias profissionais– obs. B.12;

m) ausência de elementos técnicos que permitam aferir a adequação das despesas relativas aos 'Serviços Técnicos', compostas por itens orçados como verba – obs. E.16;

n) ausência de elementos técnicos que permitam aferir a adequação das despesas relativas às 'Instalações Provisórias', compostas por itens orçados como verba – obs. F.17;

o) ausência de justificativa para os quantitativos e preços unitários adotados no cálculo dos custos de 'Mobilização/Desmobilização' – obs. H.19;

p) inclusão indevida de despesas de mobilização/desmobilização para equipamentos envolvidos em serviços terceirizados e para equipamentos alugados – obs. H.19;

q) consideração de despesas relativas a mobilização/desmobilização de mão-de-obra, sem que restasse comprovada a indisponibilidade de profissionais em Porto Alegre – obs. H.20;

r) ausência de justificativa para os quantitativos e preços unitários adotados no cálculo dos custos de 'Aluguel de Equipamento' – obs. I. 22."

55. Embora não conste dos autos o cronograma físico-financeiro atualizado da execução das obras do Ceitec, notícias publicadas na **internet** dão conta de que esse empreendimento foi inaugurado em fevereiro deste ano, o que permite concluir pelo término do contrato celebrado com o Consórcio Racional-Delta. Vale acrescentar, ademais, que o valor do débito ora em discussão supera o montante sobre o qual recaiu a retenção cautelar determinada por força do Acórdão 1.846/2006-Plenário.

56. Diante disso e tendo em vista que a auditora da Secob refutou cada um dos argumentos trazidos pelo Consórcio Racional-Delta em relação às inconsistências e fragilidades apontadas em sua instrução inicial; que rebateu, com propriedade, os questionamentos trazidos em relação à utilização da metodologia da Tabela de Composições de Preço para Orçamentos (TCPO 12) da Editora PINI, complementada com dados do estudo publicado na Revista TCU nº 88 (v. 32, Brasília, abr./jun. 2001, p. 13 a 28); e, finalmente, que concluiu que o montante previsto no orçamento contratado superou o parâmetro obtido em sua análise em R$ 15.781.184,77; anuo à proposta apresentada de converter os presentes autos em tomada de contas especial, de forma a se estabelecer o contraditório e permitir ampla defesa aos responsáveis.

57. Observo, sem embargo, que, para o pronunciamento de mérito por parte de Tribunal, serão necessárias informações precisas acerca da retenção cautelar de pagamentos por parte do órgão. Desse modo, mostra-se pertinente determinar à CGRL/MCT que, no prazo de 15 (quinze) dias, contados da ciência desta deliberação, remeta os elementos que comprovem a retenção de valores na forma do Acórdão 1.846/2006-Plenário.

VII

58. O último ponto apurado neste levantamento trata dos pagamentos em valores superiores aos previstos para os itens 4.3, 1.3.2.1, 3.3 e 2.5 da planilha do contrato.

59. A CGRL/MCT deixou de apresentar o cronograma de acompanhamento da obra, do qual deveriam constar, conforme exemplificou a unidade técnica, os itens da planilha contratada agrupados para a formação dos eventos e os correspondentes totais orçados, de forma clara e compatível com a sequência de execução do empreendimento e com o orçamento contratado.

60. A despeito disso, segundo concluiu a auditora da Secob, o órgão comprovou que promoveu a compensação dos valores pagos a maior nas medições seguintes, até a 11ª medição (mês 17), à exceção do pagamento do serviço de drenagem (de R$ 72.134,00), o que indica que remanesce um débito no referido montante (data-base: abr/2005).

61. A compensação efetivada afasta a ocorrência de dano ao erário, mas não descaracteriza a ocorrência de antecipação de pagamento vedada pelos arts. 62 e 63 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, o que enseja, oportunamente, a responsabilização dos gestores ouvidos em audiência em razão desse fato.

VIII

62. Conforme registrei no Relatório que precede esta Proposta de Deliberação, em seguida ao segundo pronunciamento da Secob, o Consórcio Racional-Delta novamente veio aos autos apresentar os elementos de fls. 2045/2070 – vol. 10. Observo, porém, do teor dessa peça que o objetivo do consórcio consiste unicamente em questionar a proposta de mérito oferecida pela unidade técnica, a partir de argumentos já debatidos nestes autos.

63. Diante disso, considerando que a conversão deste processo de levantamento de auditoria em TCE, nos termos do art. 47 da Lei Orgânica, é meramente o meio de que dispõe o Tribunal para apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação exata do dano apurado; e que, diante disso, no momento da conversão, não há juízo de mérito acerca das ocorrências tratadas nos autos, vez que ainda não se iniciou a fase do contraditório; não há prejuízo em acolher tais argumentos como memorial, que deverá ser também analisado no âmbito da TCE, sem prejuízo da apresentação das alegações de defesa em atendimento à citação.

IX

64. Cabe acrescentar, enfim, que as demais irregularidades apuradas neste levantamento de auditoria, tratadas nos itens 9.2, 9.3, 9.4, 9.6 e 9.15 desta Proposta de Deliberação, também não foram elididas, justificando-se, assim, oportunamente, a imposição de multa fundamentada no inciso II do art. 58 da Lei nº 8.443, de 1992, aos respectivos responsáveis, ouvidos em audiência por intermédio do Acórdão 1.846/2006-Plenário.

65. Registro, ao final, discordância em relação a dois pontos da proposta da unidade técnica.

66. O primeiro concerne às determinações corretivas sugeridas, as quais, no meu entender, somente devem ser dirigidas à entidade quando do pronunciamento de mérito nos autos da TCE, permitindo que, desse modo, o TCU envie determinações mais completas e oportunas.

67. O segundo, por sua vez, trata da remessa destes autos à Secex/RS, para prosseguimento de sua análise. Neste caso, julgo mais adequado, ante o teor técnico das questões ora suscitadas e da relevância da matéria, que o seguimento do feito, inclusive a individualização dos responsáveis e respectivas comunicações processuais, deve ficar a cargo da 3ª Secob, atual unidade encarregada de fiscalizar obras dessa natureza.

Nesse sentido, acolhendo a proposta apresentada pela área técnica deste Tribunal, com os ajustes ressalvados, manifesto-me por que seja adotado o acórdão que ora submeto a este Plenário.

TCU, Sala das Sessões, em 4 de agosto de 2010.

ANDRÉ LUÍS DE CARVALHO

Relator

ACÓRDÃO Nº 1925/2010 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 012.693/2006-4.
1.1. Apenso nº TC 013.569/2005-0.
2. Grupo I; Classe de Assunto: V – Levantamento de Auditoria.
3. Responsáveis/Interessado:
3.1. Responsáveis: Luiz Augusto Cardoso Pinto (CPF 020.832.208-62); Renato Xavier Thiebaut (CPF 009.916.297-01); Wagner Vasquez Mello (CPF 638.125.337-15); Milton Coelho da Silva Neto (CPF 420.032.704-00); Jan Pietro Buoso Malovany (CPF 351.357.191-72); Minerbo-Fuchs Engenharia Ltda. (CNPJ 46.158.481/0001-69); Consórcio Racional-Delta (CNPJ 07.320.235/0001-00).
3.2. Interessado: Congresso Nacional.
4. Entidade: Ministério da Ciência e Tecnologia – MCT.
5. Relator: Ministro-Substituto André Luís de Carvalho.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidades Técnicas: Secex/RS e Secob.
8. Advogados constituídos nos autos: Alexandre Aroeira Salles (OAB/DF nº 28.108); Thatiane Vieira Viggiano Fernandes (OAB/DF nº 27.154); Patrícia Guercio Teixeira Delage (OAB/MG nº 90.459); Marina Hermeto Corrêa (OAB/MG nº 75.173); Francisco de Freitas Ferreira (OAB/MG nº 89.353); Renata Aparecida Ribeiro Felipe (OAB/MG nº 97.826); Cristiano Nascimento e Figueiredo (OAB/MG nº 101.334); Flávia da Cunha Gama (OAB/MG nº 101.817); Érlon André de Matos (OAB/MG nº 103.096); Nayron Sousa Russo (OAB/MG nº 106.011); Mariana Barbosa Miraglia (OAB/MG nº 107.162); Vitor Magno de Oliveira Pires (OAB/MG nº 108.997); André Naves Laureano Santos (OAB/MG nº 112.694); Clara Sol da Costa (OAB/MG nº 115.937); André Guimarães Cantarino (OAB/MG nº 116.021); Fernando Antônio dos Santos Filho (OAB/MG nº 116.302); Ademir Antônio de Carvalho (OAB/MG nº 121.890); Luís Henrique Baeta Funghi (OAB/MG nº 124.463); Lara Maria de Araújo Barreira (OAB/MG nº 126.039); Luciana Cristina de Jesus Silva (OAB/MG nº 126.357).

9. Acórdão:
VISTOS, relatados e discutidos estes autos de relatório de levantamento de auditoria realizado, no âmbito do FISCOBRAS 2006, nas obras de construção do Centro de Excelência em Tecnologia Eletrônica Avançada – Ceitec, no município de Porto Alegre/RS.
ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:
9.1. converter os presentes autos em tomada de contas especial, com base no art. 47 da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992;
9.2. determinar à 3ª Secob que dê seguimento ao exame desta tomada de contas especial, procedendo à identificação dos responsáveis pelos atos irregulares que deram origem aos seguintes débitos apurados nestes autos (data-base: abril/2005):
9.2.1. no valor total de R$ 15.781.184,77 (quinze milhões, setecentos e oitenta e um mil, cento e oitenta e quatro reais, setenta e sete centavos), em decorrência da superestimativa das rubricas BDI, administração local, mobilização e canteiro de obras no Contrato nº 02.0017.00/2005, celebrado com o Consórcio Racional-Delta; e
9.2.2. no valor de R$ 72.134,00 (setenta e dois mil, cento e trinta e quatro reais), referente a pagamento a maior efetivado no âmbito do Contrato nº 02.0017.00/2005 (atinente ao serviço de drenagem), celebrado com o Consórcio Racional-Delta, e não compensado em faturas subsequentes;

9.3. autorizar, desde logo, a citação dos respectivos responsáveis, para que, nos termos dos incisos I e II do art. 12 da Lei nº 8.443, de 1992, apresentem alegações de defesa ou recolham as quantias de que tratam os itens 9.2.1 e 9.2.2 aos cofres públicos;

9.4. encaminhar cópia integral da presente deliberação aos responsáveis que serão citados no âmbito da TCE, para subsidiar a apresentação de defesa;

9.5. determinar à Coordenação-Geral de Recursos Logísticos do Ministério da Ciência e Tecnologia que, no prazo de 15 (quinze) dias, contados da ciência desta deliberação, remeta a este Tribunal os elementos que comprovem a retenção de valores na forma do Acórdão 1.846/2006-Plenário.

10. Ata n° 28/2010 – Plenário.

11. Data da Sessão: 4/8/2010 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1925-28/10-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Valmir Campelo (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.

13.2. Auditores presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho (Relator).

(Assinado Eletronicamente)
VALMIR CAMPELO
na Presidência

(Assinado Eletronicamente)
ANDRÉ LUÍS DE CARVALHO
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO I – CLASSE II – Plenário
TC 016.772/2009-2
Natureza: Solicitação do Congresso Nacional
Entidade: Estado do Ceará.
Interessado: Congresso Nacional.
Advogado constituído nos autos:

SUMÁRIO: SOLICITAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL. OPERAÇÃO DE CRÉDITO EXTERNA. GARANTIA DA UNIÃO. AUTORIZAÇÃO DO SENADO FEDERAL. EVENTUAL EXECUÇÃO DAS GARANTIAS ASSUMIDAS DEVERÁ SER EXAMINADA EM PROCESSO DISTINTO. CONHECIMENTO. SOLICITAÇÃO ATENDIDA. ARQUIVAMENTO DOS AUTOS.

RELATÓRIO

Adoto como Relatório a instrução formulada no âmbito da Secretaria de Macroavaliação Governamental, lançada às fls. 8/11 dos autos, nos seguintes termos:

"*Trata o presente processo de expediente encaminhado pelo Congresso Nacional recomendando o acompanhamento da aplicação dos recursos decorrentes de operação de crédito externo, com garantia da União, firmada entre o Estado do Ceará e o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD).*

2. Em se tratando de recomendação do Congresso Nacional, deve-se registrar que o Tribunal proferiu Acórdão nº 2328/2008-Plenário, no qual esclarece, em seu item 9.2.2, que "a competência do Tribunal de Contas da União, no tocante às operações de crédito externo celebradas por pessoas jurídicas de direito público interno, com garantia da União, limita-se à fiscalização e controle das garantias prestadas pela última, sem interferência direta nas aplicações dos recursos pelo ente federado contratante, em homenagem ao princípio federalista e, por consequência, à autonomia dos entes federados, insculpida no art. 18, ***caput****, da Constituição Federal'.*

3. O presente trabalho foi desenvolvido com base na análise da documentação relativa à operação de crédito em questão, encaminhada pelo Senado Federal.

Análise

4. O Parecer nº 389/2009/GERFI/COREF/STN, relaciona as etapas necessárias à obtenção da garantia da União ao empréstimo pretendido (anexo 1 - fls. 14/23).

5. O montante decorrente da operação de crédito destina-se ao financiamento parcial do 'Projeto de Gestão Integrada dos Recursos Hídricos do Ceará – PROGERIRH II', cuja obtenção está respaldada pela Exposição de Motivos nº 97/2009, do Exmo. Sr. Ministro de Estado da Fazenda (anexo 1 - fl. 03).

6. Em razão de consulta realizada por meio eletrônico constatou-se a não existência de débitos em nome da Administração Direta do Governo do Estado do Ceará, com a União ou suas entidades controladas, atendendo, desse modo, ao disposto no § 1º do art. 40 da Lei Complementar nº 101/2000.

7. Foram cumpridas as formalidades legais necessárias à concessão da garantia da União, relativas às exigidas pela Lei Complementar nº 101/2000, Resolução do Senado Federal nº 48/2007, e na Portaria MEFP nº 497/1990 (alterada pelas Portarias MEFP nº 650/1992 e MF nº 150/1997), as quais preveem atendimento ao art. 32 da LRF, inclusão no Plano Plurianual do Estado do Ceará, para o período de 2008/2011, relativamente às ações de operação de crédito em exame e especificação do programa a ser financiado, as ações e os valores previstos para cada exercício. Embora, segundo estudo de projeção realizado pela Coordenação Geral de Responsabilidades Financeiras e Haveres Mobiliários da União - COREF/STN sobre as receitas do estado tenha previsto que os recursos decorrentes das receitas se estendam até 2017 e os compromissos com as despesas de amortização e juros decorrentes do pagamento do empréstimo se estendam até 2029, é pouco provável que ocorra situação que altere as condições estabelecidas na previsão de elevação das receitas, não havendo qualquer indicativo de que a tendência de crescimento normal das receitas estaduais se reverterá, a não ser na hipótese de algum evento absolutamente imprevisto.

8. O Tribunal de Contas do Estado do Ceará -TCE/CE (fls. 21/22 do Anexo I), por meio de Certidão, atestou quando da análise das contas do último exercício analisado (2007), e ainda não julgado por aquele Tribunal, que houve o cumprimento dos limites de gastos quanto ao pleno exercício da competência tributária do ente contratante. Concernente ao exercício de 2008, ainda não analisado, o TCE-CE, com base no Relatório Resumido de Execução Orçamentária do sexto bimestre e no Relatório de Gestão Fiscal do terceiro quadrimestre, atestou que no exercício de 2008 não foi verificada a extrapolação do limite da despesa com pessoal dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário Estaduais, bem como do Ministério Público Estadual, não se consumando a necessidade de eliminação de excedentes na forma do art. 23 da LRF, o mesmo sendo verificado para o exercício em curso (2009).

9. A operação de obtenção de crédito externo também foi analisada, conforme determina o inc. II do art. 23 da RSF nº 43/2001, pela Coordenação-Geral de Operações Financeiras da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional – COF/PGFN, em seu parecer PGFN/COF nº 1437/2009 - anexo 1, fls. 04/13.

10. A título de aprovação do empréstimo pleiteado, a Secretaria do Tesouro Nacional – STN, considerando os documentos constantes dos autos, emitiu o Parecer

nº 389/2009/GERFI/COREF/STN, de 12/6/2009 (fls. 14/23 – Anexo 1), descrevendo as condições financeiras da operação de crédito, prestando as demais informações pertinentes e manifestando nada ter a opor à concessão da garantia do Tesouro Nacional à operação em comento.

11. Mediante Resolução nº 19, de 2009 (fl. 2 - volume principal), o Senado Federal autorizou o pleito encaminhado pelo Governador do Estado do Ceará.

Conclusão

12. As formalidades prévias à contratação da operação de crédito foram cumpridas pelo ente demandante, o que permitiu a análise do pleito no âmbito da COFIEX, da STN e da PGFN, em suas respectivas áreas de atuação.

13. Quanto à análise da capacidade de pagamento o Estado do Ceará foi classificado na categoria 'B', obtendo avaliação satisfatória. Com relação às contragarantias oferecidas pelo referido Estado, foram consideradas suficientes para ressarcir a União em caso de honra de compromisso relacionado à operação, de acordo com estudo elaborado pela COREF/STN que demonstra a margem financeira do Estado, acerca do comprometimento das transferências federais e receitas próprias, objeto da contragarantia. A operação em questão produzirá compromissos financeiros ao Estado até 2029 e o estudo foi projetado até 2017.

*14. Diante dos estudos e avaliações realizados pelos órgãos competentes acerca da operação em exame, aliados aos documentos analisados, conclui-se por atendidos, nesse particular, os preceitos das Resoluções do Senado Federal nºs 40 e 43, de 2001, e 48, de 2007, e ainda as disposições do art. 32, **caput** e § 1º, e art. 40, §§ 1º e 2º, todos da Lei Complementar nº 101/2000.*

15. No âmbito desta Corte de Contas, a IN 59/2009 estabelece normas de tramitação e de acompanhamento das solicitações do Senado Federal acerca das resoluções de autorização das operações de crédito externo dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, com garantia da União. O § 3º, do art. 2º, dessa IN, dispõe:

'Art. 2º O Tribunal de Contas da União, preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos no art. 38, inciso I, da Lei nº 8.443/1992 e no art. 232 do Regimento Interno, conhecerá da solicitação e dará ciência ao Presidente do Senado Federal sobre os procedimentos já adotados e que adotará para o acompanhamento da operação de crédito externo, dentre outros os previstos na Resolução TCU nº 215/2008, no que couber.

(...)

§ 3º Após as comunicações referidas no caput, considerar-se-á integralmente atendida a Solicitação do Senado Federal, nos termos do art. 17, inciso II, e § 1º, inciso II, da Resolução TCU nº 215/2008, possibilitando o arquivamento do processo.'

16. Conhecida a presente solicitação, será dada ciência ao Presidente do Congresso Nacional sobre os procedimentos a cargo deste Tribunal para o acompanhamento da presente operação de crédito externo, após o que, os autos deverão ser arquivados com fulcro no § 3º do art. 2º da IN TCU nº 59/2009.

17. A mesma IN 59/2009, no art. 4º, dispõe:

'Art. 4º. Para os efeitos do disposto nesta Instrução Normativa, a Secretaria do Tesouro Nacional:

I - comunicará ao Tribunal de Contas da União e ao Senado Federal, no prazo de até dez dias úteis, sempre que ocorrer honra de compromisso em operações de crédito externo firmadas por Estados, Distrito Federal e Municípios, em razão de garantia prestada pela União, informando ainda as medidas adotadas e a adotar para o ressarcimento dos valores;

II - divulgará em nota explicativa ao Demonstrativo das Garantias e Contragarantias de Valores do Relatório de Gestão Fiscal do Poder Executivo:

a) relação dos contratos de garantias em operações de crédito externo efetuadas pela União no período de referência do Relatório de Gestão Fiscal do Poder Executivo, contendo, no mínimo, número do contrato, ente financiado, instituição financeira credora, valor das garantias e das contragarantias;

b) todas as honras de garantias em operações de crédito externo efetuadas pela União no período de referência do Relatório de Gestão Fiscal do Poder Executivo, independentemente de ter ou não havido o respectivo ressarcimento dos valores.'

18. Caberá à Semag, se for o caso, em vista do acompanhamento global a ser efetuado por meio do Relatório de Gestão Fiscal do Poder Executivo, tomar as providências que forem pertinentes, no exercício das atribuições conferidas a esta unidade técnica pelo art. 3º, da mencionada IN.

Proposta de Encaminhamento

19. Diante do exposto, propõe-se à consideração superior:

I) conhecer da presente solicitação, por preencher os requisitos de admissibilidade previstos no art. 38, inciso I, da Lei nº 8.443/1992;

II) informar à Presidência do Senado Federal que o Tribunal analisou a documentação relativa à operação de crédito em questão, verificando que, quanto aos aspectos legais, as providências necessárias para a contratação e a garantia da União foram tomadas e que esta Corte de Contas acompanhará a condução da operação de crédito externo em caso de eventual necessidade de que seja honrada a garantia prestada pela União;

III) encaminhar cópia do Acórdão que vier a ser proferido, bem como do Relatório e da Proposta de Deliberação que o fundamentam, à Presidência do Senado Federal e ao Tribunal de Contas do Estado do Ceará.

*IV) arquivar os presentes autos, com fulcro no art. 2º, § 3º, parte final, da IN-TCU nº 59, de 2009, após a comunicação da deliberação do colegiado à Presidência do Senado Federal, nos termos do art. 17**, caput**, da Resolução – TCU nº 215/2008."*

2. Os dirigentes da unidade técnica manifestaram concordância com esse encaminhamento.

É o Relatório.

PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

Preliminarmente, a presente Solicitação do Congresso Nacional deve ser conhecida, uma vez satisfeitos os requisitos de admissibilidade atinentes à espécie.

2. Conforme consta do Relatório, o Senado Federal, por meio da Resolução nº 19, de 20 de julho de 2009, autorizou o Estado do Ceará a contratar operação de crédito externo junto ao sistema Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento – Bird no valor de até US$ 103,000,000.00, com garantia da União, visando financiar parcialmente o "Projeto de Gestão Integrada dos Recorsos Hídricos do Ceará – Progerirh II".

3. Em decorrência deste fato, aquela Casa Legislativa recomenda a esta Corte que proceda ao acompanhamento da aplicação dos referidos recursos.

4. Cumpre destacar que, na Sessão de 22.10.2008, ao analisar solicitação similar, este Tribunal concluiu que, no caso de operações de crédito externo celebradas por pessoas jurídicas de direito público interno, "a competência deste Tribunal restringe-se à fiscalização e ao controle das garantias prestadas pela União, sem abranger as aplicações dos recursos pelo contratante, em respeito à autonomia dos entes federados".

5. Nesse sentido, por meio do Acórdão 2.328/2008, prolatado no TC 023.994/2008-2, o TCU resolveu informar ao Senado Federal que:

"*9.2.1. o Tribunal examinará os documentos que deram suporte à elaboração dos pareceres da Secretaria do Tesouro Nacional, da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional e da Comissão de Financiamentos Externos, todos favoráveis à autorização da contratação da operação de crédito externo pelo Município de Manaus/AM e à concessão de garantia pela União, de modo a acompanhar a condução da operação de crédito tratada nos autos quanto às cautelas típicas do avalista, informando, oportunamente, os resultados desses exames;*

9.2.2. a competência do Tribunal de Contas da União, no tocante às operações de crédito externo celebradas por pessoas jurídicas de direito público interno, com garantia da União, limita-se à fiscalização e controle das garantias prestadas pela última, sem interferência direta nas aplicações dos recursos pelo ente federado contratante, em homenagem ao Princípio Federalista e, por conseqüência, à autonomia dos entes federados, insculpida no art. 18, caput, da Constituição Federal."

6. Desse modo, e também amparada nas orientações prescritas na IN/TCU nº 59, de 2009, a unidade técnica, nesta fase da contratação, adotou os procedimentos indicados no item 9.2.1 acima citado.

7. Ressalto que a IN/TCU nº 59, de 2009, estabelece normas de tramitação e de acompanhamento das solicitações do Senado Federal acerca das resoluções de autorização das operações de crédito externo dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, com garantia da União.

8. Assim, a Semag, a partir da análise da documentação encaminhada pelo Senado Federal, verificou que: a) as formalidades prévias à contratação da operação de crédito foram cumpridas pelo ente demandante, o que resultou na análise do pleito pela COFIEX, pela STN e pela PGFN; e b) foi procedida análise da capacidade de pagamento do Estado do Ceará e das contragarantias oferecidas, com avaliação satisfatória.

9. Em decorrência do exame por ela empreendido, a unidade técnica concluiu como atendidos os preceitos das Resoluções do Senado Federal nºs 40 e 43, de 2001, e 48, de 2007, e ainda as disposições do art. 32, **caput** e § 1º, e art. 40, §§ 1º e 2º, todos da Lei Complementar nº 101/2000.

10. Dessa forma, tendo em vista que as providências pertinentes relativas a esta fase da contratação da operação de crédito foram finalizadas, considero adequada a proposta de arquivamento destes autos, nos termos do art. 2º, § 3º, da IN/TCU nº 59, de 2009, após a necessária comunicação ao nobre Presidente do Senado Federal.

11. Enfim, importa notar que a referida instrução normativa prevê a realização de exames regulares por esta Corte em atos similares, que envolvem garantias prestadas pela União, incluindo a avaliação da adequabilidade das providências adotadas pelos órgãos federais competentes no caso da necessidade de se honrar esses compromissos, ocasião em que é formalizado processo distinto e específico para o exame da matéria.

Ante o exposto, proponho que seja adotado o Acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 4 de agosto de 2010.

ANDRÉ LUÍS DE CARVALHO
Relator

ACÓRDÃO Nº 1926/2010 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 016.772/2009-2.
2. Grupo I – Classe II – Assunto: Solicitação do Congresso Nacional.
3. Interessado: Congresso Nacional.
4. Entidade: Estado do Ceará.
5. Relator: Ministro-Substituto André Luís de Carvalho.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade: Semag.
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de expediente encaminhado pelo Congresso Nacional recomendando o acompanhamento da aplicação dos recursos decorrentes de operação de crédito externo, com garantia da União, firmada entre o Estado do Ceará e o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD).

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. conhecer da presente solicitação, por preencher os requisitos de admissibilidade previstos no art. 38, inciso I, da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992;

9.2. informar por intermédio da Presidência do TCU à nobre Presidência do Senado Federal, via Secretaria-Geral da Mesa, que o Tribunal analisou a documentação relativa à operação de crédito em questão, verificando que, quanto aos aspectos legais, as providências necessárias para a contratação e a garantia da União foram tomadas e que esta Corte de Contas acompanhará a condução da operação de crédito externo em caso de eventual necessidade de que seja honrada a garantia prestada pela União;

9.3. considerar integralmente atendida a presente Solicitação, com fundamento no art. 2º, § 3º, da Instrução Normativa TCU nº 59, de 12 de agosto de 2009;

9.4. encaminhar por intermédio da Presidência do TCU cópia deste Acórdão, bem como do Relatório e da Proposta de Deliberação que o fundamenta, à nobre Presidência do Senado Federal, via Secretaria-Geral da Mesa, e ao Tribunal de Contas do Estado do Ceará; e

9.5.arquivar os presentes autos.

10. Ata n° 28/2010 – Plenário.

11. Data da Sessão: 4/8/2010 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1926-28/10-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Valmir Campelo (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.

13.2. Auditores presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho (Relator).

(Assinado Eletronicamente)
VALMIR CAMPELO
na Presidência

(Assinado Eletronicamente)
ANDRÉ LUÍS DE CARVALHO
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

ANEXO V DA ATA Nº 28, DE 4 DE AGOSTO DE 2010
(Sessão Ordinária do Plenário)

ATO NORMATIVO APROVADO

RESOLUÇÃO - TCU Nº 233, DE 4 DE AGOSTO DE 2010

Dispõe sobre o funcionamento do processo eletrônico e demais serviços eletrônicos ofertados por meio de solução denominada TCU-eletrônico (e-TCU), e altera as Resoluções-TCU nº 170, de 30 de junho de 2004, nº 175, de 25 de maio de 2005, e nº 191, de 21 de junho de 2006.

O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, no uso de suas atribuições legais e regimentais,

considerando a necessidade de facilitar o acesso da sociedade aos serviços prestados pelo Tribunal de Contas da União (TCU) e aprimorar o atendimento oferecido aos cidadãos;

considerando as iniciativas em curso para a implantação do processo eletrônico de controle externo no âmbito do TCU e a necessidade de definição de procedimentos relativos à nova sistemática processual;

considerando o disciplinamento contido na Lei nº 11.419, de 19 de dezembro de 2006, que dispõe sobre a informatização do processo judicial;

considerando o disposto na Medida Provisória nº 2.200-2, de 24 de agosto de 2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira (ICP-Brasil), para garantir a autenticidade, a integridade e a validade jurídica de documentos eletrônicos;

considerando que, nos termos da Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973 (Código de Processo Civil), os acórdãos, votos e demais atos processuais podem ser registrados em arquivo eletrônico inviolável e assinados eletronicamente;

considerando que os documentos em meio eletrônico produzidos com a utilização de processo de certificação disponibilizado pela ICP-Brasil presumem-se verdadeiros em relação aos signatários, na forma do art. 219 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil);

considerando o tratamento conferido à numeração de processos de recurso, nos termos da Resolução-CNJ nº 65, de 16 de dezembro de 2008;

considerando a necessidade de regulamentar a utilização de serviços eletrônicos prestados pelo TCU por meio de portal na **Internet**; e

considerando os estudos e os pareceres constantes do processo TC 017.920/2010-8, acerca do funcionamento do processo eletrônico e demais serviços eletrônicos ofertados pelo TCU, bem assim os do processo TC 023.402/2009-1, a respeito da validade jurídica dos documentos eletrônicos, resolve:

CAPÍTULO I
DAS DISPOSIÇÕES INICIAIS

Art. 1º O funcionamento do processo eletrônico e demais serviços eletrônicos ofertados por meio de solução denominada TCU-eletrônico (e-TCU) obedece ao disposto nesta Resolução, observada a legislação vigente.

Art. 2º Para os efeitos desta Resolução, entende-se por:

I – usuário interno: autoridade ou servidor ativo do Tribunal que tenha acesso, de forma autorizada, a informações produzidas ou custodiadas pelo TCU;

II – usuário colaborador: prestador de serviço terceirizado, estagiário ou qualquer outro colaborador do TCU que tenha acesso, de forma autorizada, a informações produzidas ou custodiadas pelo Tribunal;

III – usuário externo: qualquer pessoa física ou jurídica que tenha acesso, de forma autorizada, a informações produzidas ou custodiadas pelo TCU e que não seja caracterizada como usuário interno ou colaborador;

IV – documento eletrônico: documento armazenado sob a forma de arquivo eletrônico, inclusive aquele resultante de digitalização;

V – processo eletrônico: conjunto de documentos eletrônicos e atos processuais organicamente acumulados no curso de uma ação administrativa ou de controle externo do TCU;

VI – assinatura eletrônica: registro realizado eletronicamente por usuário identificado de modo inequívoco com vistas a firmar determinado documento com sua assinatura;

VII – certificação digital: conjunto de procedimentos que asseguram a integridade das informações e a autoria das ações realizadas em meio eletrônico, mediante assinatura eletrônica;

VIII – peça processual: documento juntado aos autos do processo devendo conter, quando cabível, a respectiva assinatura eletrônica;

IX – gestão documental: conjunto de procedimentos que objetiva garantir a produção, a manutenção e a preservação, ao longo do tempo, de documentos fidedignos, autênticos, acessíveis e compreensíveis, independentemente da forma ou do suporte em que a informação resida;

X – custodiante: pessoa ou unidade do TCU que detém a posse, mesmo que transitória, de informação produzida ou recebida pelo Tribunal;

XI – unidade competente: unidade que detém atribuição institucional afeta ao assunto principal tratado em determinado documento; e

XII – unidade gestora de solução de tecnologia da informação: unidade organizacional do TCU responsável por definições relativas a processos de trabalho, regras de negócio, requisitos e utilização de determinada solução de tecnologia da informação.

CAPÍTULO II

DO FUNCIONAMENTO DO E-TCU

Art. 3º O e-TCU constitui-se em canal de serviços eletrônicos oferecidos por meio do Portal do Tribunal na **Internet** (Portal TCU), disponível para usuários internos, colaboradores e externos, e contempla, entre outras, as seguintes funcionalidades:

I – assinatura eletrônica de documentos produzidos eletronicamente ou resultantes de digitalização;

II – registro, autuação, instrução e gestão de informações, documentos e processos;

III – transferência e divulgação de informações para pessoas, órgãos ou entidades interessados em determinado processo;

IV – comunicações e demais atos processuais, inclusive os relacionados às deliberações do TCU;

V – atendimento de solicitação formulada por órgão, entidade ou agente legitimado, nos termos dos normativos em vigor;

VI – envio de documentos ao TCU; e

VII – intercâmbio eletrônico de informações com outros órgãos e entidades.

§1º Em razão da natureza do serviço, há funcionalidades do e-TCU cujo acesso é exclusivo para usuários internos.

§2º O tipo de operações autorizadas, nas funcionalidades que compõem o e-TCU, para usuários internos, colaboradores e externos, será definido pela respectiva unidade gestora da solução de tecnologia da informação, observado o disposto nesta Resolução e em normativos específicos do Tribunal.

§3º A incorporação de serviços ao e-TCU será realizada gradualmente em função da implantação de funcionalidades tecnológicas e de alterações regimentais e normativas.

§4º A oferta de serviços no âmbito do e-TCU não dispensa sua prestação, mediante atendimento presencial nas unidades do Tribunal, ressalvadas as hipóteses previstas em ato do Presidente.

Art. 4º São diretrizes que regem o e-TCU:

I – confiabilidade e integridade das informações relativas a documentos e processos cadastrados nas bases de dados corporativas;

II – transparência, disponibilidade e agilidade na obtenção, pelo usuário, de informações seguras e precisas sobre deliberações do TCU e andamento de processos, inclusive com possibilidade de leitura das peças produzidas em cada fase, observado o grau de confidencialidade atribuído às informações, consoante os normativos do Tribunal;

III – garantia de disponibilidade dos serviços de tecnologia da informação, de modo a assegurar a possibilidade de utilização institucional dos recursos tecnológicos do TCU mesmo com a ocorrência de imprevistos;

IV – integração de soluções de tecnologia da informação, com redução gradativa do quantitativo de sistemas utilizados no TCU, bem como melhoria no alinhamento das soluções com as necessidades de negócio;

V – aprimoramento da usabilidade das soluções de tecnologia da informação, com padronização de interfaces e da lógica de utilização das funcionalidades tecnológicas;

VI – facilidade e agilidade na obtenção, pelas unidades da Secretaria do TCU, de informações gerenciais e de caráter estratégico relativas a documentos e processos;

VII – celeridade no andamento processual e na movimentação de documentos no âmbito do TCU;

VIII – modernização contínua dos processos de trabalho corporativos do TCU, com intensificação do uso de tecnologia da informação.

IX – implantação de serviços eletrônicos de modo alinhado aos princípios da Política de Gestão de Pessoas do TCU, com provimento de inovações tecnológicas e de funcionalidades que possibilitem o aperfeiçoamento de práticas institucionais de gestão de pessoas;

X – automatização de procedimentos operacionais, com redirecionamento da força de trabalho neles empregada para realização de outras atribuições; e

XI – adoção de práticas de gestão alinhadas com os princípios da sustentabilidade e com a redução dos impactos ambientais decorrentes da atividade institucional.

Art. 5º Para utilização do e-TCU é necessário:

I – autorização de acesso às funcionalidades da solução de tecnologia da informação, para usuário interno e colaborador, mediante prévio cadastramento de conta de identificação única do usuário, senha e concessão de perfis de acesso; ou

II – prévio credenciamento de usuário externo, para os demais serviços.

§1º O credenciamento de que trata o inciso II deste artigo é ato pessoal e dar-se-á a partir de solicitação efetuada no Portal TCU.

§2º O credenciamento importará aceitação das condições regulamentares que disciplinam o e-TCU, mediante assinatura de termo de adesão, e da responsabilidade do usuário pelo uso indevido da solução de tecnologia da informação.

§3º A autorização do credenciamento e a consequente liberação dos serviços disponíveis no e-TCU dependem de prévia aprovação por parte do Tribunal, a qual será concedida após análise do cumprimento dos requisitos necessários ao credenciamento e da verificação da legitimidade do usuário para acessar o serviço solicitado.

§4º O descredenciamento dar-se-á:

a) por solicitação expressa do usuário;

b) em razão de uso indevido dos serviços do e-TCU ou do descumprimento das condições regulamentares que disciplinam sua utilização;

c) quando da ocorrência de situações técnicas previstas em ato do Presidente; ou

d) a critério da Administração, mediante ato motivado.

§5º A consulta, no e-TCU, às informações classificadas como públicas pelo Tribunal, em conformidade com a Resolução-TCU nº 229, de 11 de novembro de 2009, prescinde de autorização ou credenciamento prévio.

Art. 6º A utilização do e-TCU deve observar a Política Corporativa de Segurança da Informação do Tribunal.

Art. 7º Os atos processuais praticados no e-TCU serão considerados realizados no dia e hora do respectivo registro eletrônico, conforme horário oficial de Brasília.

Art. 8º Ato do Presidente definirá o horário de funcionamento do e-TCU, observados o período mínimo de expediente do Tribunal e a ampla divulgação aos usuários, ressalvada a ocorrência de eventuais problemas tecnológicos.

§1º Quando o ato processual tiver que ser praticado em determinado prazo, por meio de petição eletrônica, serão considerados tempestivos aqueles efetivados até o horário previsto no instrumento normativo mencionado no **caput**.

§2º Na hipótese de que trata o parágrafo anterior, a indisponibilidade técnica dos serviços do e-TCU, devidamente atestada pelo Tribunal, implica prorrogação automática do término do prazo para o primeiro dia útil seguinte à resolução do problema, em consonância com o §2º do art. 10 da Lei nº 11.419, de 2006.

Art. 9º Os processos e os documentos eletrônicos do TCU, inclusive os resultantes de digitalização, serão produzidos, assinados e armazenados em meio eletrônico, em ambiente seguro e por meio de tecnologia que garanta a integridade, a autenticidade e a disponibilidade das informações.

Parágrafo único. O e-TCU deve contemplar os procedimentos e os controles de segurança da informação previstos no Tribunal, em especial, aqueles relativos à confidencialidade.

CAPÍTULO III

DA ASSINATURA ELETRÔNICA DE DOCUMENTOS

Art. 10. Os documentos eletrônicos produzidos no TCU terão garantia de autoria, autenticidade e integridade asseguradas, nos termos da lei, mediante utilização de assinatura eletrônica nas seguintes modalidades:

I – assinatura digital baseada em certificado digital, de uso pessoal e intransferível, emitido por autoridade certificadora credenciada à Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira (ICP-Brasil); ou

II – assinatura mediante **login** e senha.

§1º Em caso de impossibilidade técnica, os documentos poderão ser produzidos em papel e assinados de próprio punho pela pessoa competente, devendo a versão assinada ser digitalizada e inserida na solução de tecnologia da informação do e-TCU, com a pertinente certificação digital.

§2º Qualquer servidor ativo poderá certificar documentos eletrônicos oriundos da digitalização, quando solicitado, mediante uso da assinatura eletrônica descrita no inciso I deste artigo**.**

§3º A prática de atos assinados eletronicamente importará aceitação das normas regulamentares sobre o assunto e da responsabilidade do usuário pela utilização indevida de sua assinatura eletrônica.

§4º O certificado digital e a senha de acesso à solução de tecnologia da informação são de uso pessoal e intransferível, sendo de responsabilidade do titular sua guarda e sigilo.

§5º Ato do Presidente disporá sobre as diretrizes relativas à validade e ao uso do certificado digital, a partir de proposta formulada pelo Comitê Gestor de Tecnologia da Informação e examinada pela Comissão de Coordenação Geral.

Art. 11. As deliberações do TCU serão assinadas, nos termos do Regimento Interno do Tribunal, com a utilização de certificado digital.

Parágrafo único. Julgado o processo, os arquivos eletrônicos relativos à deliberação do TCU não poderão sofrer ajuste em seu conteúdo no que concerne à matéria julgada, exceto nas hipóteses regimentais e mediante nova deliberação do Tribunal.

CAPÍTULO IV

DOS DOCUMENTOS E PROCESSOS ELETRÔNICOS

Seção I

Das Regras de Uso

Art. 12. O procedimento, no âmbito do TCU, para recebimento, autuação e tramitação de processos e documentos, independentemente da natureza do suporte que os contém, observa o disposto na Resolução-TCU nº 191, de 21 de junho de 2006, ressalvados os requisitos específicos ao meio eletrônico estabelecidos nesta Resolução.

Art. 13. Os documentos serão recebidos pelo TCU, preferencialmente em meio eletrônico, e devem atender aos requisitos de autenticidade, integridade e validade jurídica preconizados pela ICP-Brasil, bem como outros indicados pelo Tribunal.

Art. 14. Os documentos em papel recebidos pelo TCU devem ser digitalizados e os documentos eletrônicos resultantes desse procedimento, após certificação digital que garanta a fidedignidade da versão eletrônica, serão considerados originais para todos os efeitos legais.

§1º O documento em papel objeto de digitalização será mantido pela unidade competente pelo prazo de retenção devido e o descarte será realizado nos termos indicados em ato do Presidente do TCU.

§2º Objetos cuja digitalização não seja tecnicamente possível devem ser convertidos em arquivo eletrônico por meios alternativos, tais como captura de vídeo, imagem fotográfica ou áudio, de modo a

viabilizar a inserção deles nos autos eletrônicos, cabendo a devolução desses objetos ao respectivo fornecedor.

§3º Na hipótese de o arquivo eletrônico a que se refere o parágrafo anterior apresentar formato que inviabilize o exame no âmbito dos autos eletrônicos, o objeto deve ser identificado como documento físico vinculado ao processo e enviado à unidade competente para guarda e posterior devolução ao fornecedor ou descarte, nos termos definidos em ato do Presidente.

Art. 15. Os documentos produzidos eletronicamente e inseridos em processos com a devida assinatura eletrônica são considerados originais para todos os efeitos legais.

Art. 16. Os extratos digitais e os documentos digitalizados e juntados aos autos com a devida certificação digital, por usuário interno, têm a mesma força probante dos originais, ressalvada a alegação motivada e fundamentada de adulteração antes ou durante o processo de digitalização.

Parágrafo único. A arguição de falsidade do documento original será processada na forma da legislação em vigor.

Art. 17. A conversão de documentos para o meio eletrônico deve observar os procedimentos e os controles de segurança da informação previstos no TCU, em especial, aqueles relativos à confidencialidade.

Art. 18. Os documentos e processos eletrônicos devem ser classificados no âmbito do e-TCU, em especial, quanto à confidencialidade e ao prazo de retenção, em consonância com normativos do Tribunal.

Parágrafo único. A classificação quanto ao prazo de retenção é feita mediante Código de Classificação de Documentos de Arquivo estabelecido em ato do Presidente e disponível na solução de tecnologia da informação do e-TCU.

Art. 19. O processo eletrônico deve observar os seguintes requisitos:

I – ser integralmente eletrônico, ressalvada a existência de documentos físicos vinculados ao processo, nos termos do §3º do art. 14 desta Resolução;

II – ser formado de maneira cronológica e sequencial, com numeração contínua de peças, não cabendo a organização em anexos e o desdobramento em volumes;

III – possibilitar a consulta a conjuntos segregados de peças processuais, inclusive quanto à identificação desses como de natureza urgente, consoante determinações normativas;

IV – permitir a vinculação entre processos, a ser utilizada nos casos de recurso, apensamento, monitoramento, cobrança executiva e outras situações que requeiram a autuação de novo processo a partir de um originador, de modo a permitir a consulta a partir de qualquer um deles;

V – ter os atos processuais realizados preferencialmente em meio eletrônico, com autenticação garantida mediante assinatura eletrônica; e

VI – propiciar consulta a arquivos eletrônicos que originaram peça processual, desde que disponíveis para o TCU, de modo a possibilitar a utilização das funcionalidades a eles inerentes, observado o grau de confidencialidade atribuído às informações, em consonância com os normativos do Tribunal.

§1º A autuação de processos eletrônicos dispensa a realização de procedimentos típicos de processo em papel, tais como, capeamento, inclusão de termo de abertura, numeração de folhas e aposição de etiqueta padronizada.

§2º O apensamento de processo em papel a autos eletrônicos deve ser precedido da conversão do processo para meio eletrônico, nos termos dispostos nesta Resolução.

§3º A inserção e o desentranhamento de peças no processo eletrônico implicam registro eletrônico e são realizados por usuário interno ou, para situações previstas em normativos, de modo automático pela solução de tecnologia da informação do e-TCU.

§4º A solução de tecnologia da informação do e-TCU deve permitir a realização de atos simultâneos no processo eletrônico quando esses não implicarem prejuízo ao tratamento adequado das situações processuais.

Art. 20. A exclusão de peça processual indevidamente juntada aos autos eletrônicos pode ser realizada mediante prévia autorização:

I – do responsável pela inclusão da peça, quando não houver peças posteriores à que será excluída; ou

II – do relator ou do Presidente, nos respectivos processos de sua competência, cabendo delegação quando não se tratar de peça que subsidiou manifestação de colegiado do TCU.

§1º O ato que autorizou a exclusão de que trata este artigo deve ser inserido eletronicamente nos respectivos autos.

§2º A peça excluída dos autos deve ficar disponível para consulta, na solução de tecnologia da informação do e-TCU, observado o grau de confidencialidade atribuído às informações, em consonância com os normativos do Tribunal.

§3º A exclusão de peça processual indevidamente juntada aos autos que subsidiou manifestação de Colegiado do TCU deverá ser comunicada a esse Colegiado na primeira sessão que suceder à exclusão.

Art. 21. A retirada de autos em meio eletrônico das dependências do TCU, por parte de advogados, nos termos dispostos em lei, dar-se-á pela vista eletrônica ou, na impossibilidade, pela concessão gratuita de cópia eletrônica.

Seção II

Da Implantação do Processo Eletrônico de Controle Externo

Art. 22. Ficam autorizados a implantação e o uso do processo eletrônico de controle externo no TCU a partir de 31 de agosto de 2010.

§1° Ato do Presidente disciplinará a implantação do processo eletrônico nas unidades da Secretaria do TCU.

§2º A implantação em cada unidade da Secretaria do TCU deve contemplar, entre outras ações, capacitação e divulgação acerca dos novos procedimentos adotados.

§3º A partir da respectiva data de implantação, a unidade da Secretaria do TCU somente autuará novos processos em meio eletrônico, ressalvadas situações excepcionais previstas em normativo específico.

§4º Os autos instaurados até a data de implantação do processo eletrônico continuarão tramitando, até seu encerramento definitivo, em papel, ressalvada a conversão para meio eletrônico prevista no §2º do art. 19 e no parágrafo único do art. 29 desta Resolução.

Seção III

Do Funcionamento do Processo Eletrônico Administrativo

Art. 23. Ato do Presidente definirá a data e as regras para integração do processo eletrônico administrativo às funcionalidades integrantes do e-TCU.

Parágrafo único. Ficam mantidas, até a data a que se refere o **caput**, as atuais regras de funcionamento do processo eletrônico administrativo, aplicando-se, no que couber, o disposto nesta Resolução.

Art. 24. A autuação de processos administrativos deve ser realizada, preferencialmente, em meio eletrônico.

Parágrafo único. Os autos instaurados em papel continuarão tramitando, até seu encerramento definitivo, em papel, ressalvada a conversão para meio eletrônico prevista no §2º do art. 19 e no parágrafo único do art. 29 desta Resolução.

Seção IV

Da Conservação dos Documentos e Processos em Meio Eletrônico

Art. 25. O tratamento arquivístico – inclusive descarte – de documentos e processos eletrônicos deve observar procedimentos de gestão documental do TCU definidos mediante ato do Presidente.

Parágrafo único. A gestão de documentos eletrônicos orienta-se pelos critérios da integridade e da disponibilidade das informações produzidas e custodiadas pelo TCU, respeitados os requisitos legais e os princípios de segurança da informação.

Art. 26. Os documentos e processos eletrônicos constantes da base de dados corporativa devem ser armazenados em equipamentos e mídias que permitam acesso com celeridade compatível com as necessidades do negócio do TCU, e possuem como custodiantes:

I – lógico: pessoa física, unidade ou projeto do Tribunal que detém a posse, mesmo que transitória, de informação produzida ou recebida pelo TCU; e

II – físico: Secretaria de Infraestrutura de Tecnologia da Informação.

§1º Constitui-se em custodiante físico e lógico das informações, a pessoa física ou unidade do TCU que detenha a posse da mídia – tais como **notebook** ou **pen drive** – em que o documento eletrônico se encontre armazenado.

§2º Ao custodiante, lógico e físico, incumbem as responsabilidades pela segurança da informação previstas na Resolução-TCU nº 217, de 15 de outubro de 2008.

Art. 27. Ato do Presidente definirá Plano de Preservação de Documentos Eletrônicos, a partir de proposta formulada pelo Comitê Gestor de Tecnologia da Informação e examinada pela Comissão de Coordenação-Geral, ouvida a Comissão Permanente de Avaliação de Documentos.

§1º O Plano de Preservação de Documentos Eletrônicos deve conter, entre outros elementos, a política de cópias de segurança (**backup**) e de recuperação em casos de perda de informação, bem como de retenção de versões de documentos eletrônicos.

§2º O descarte de documentos e processos eletrônicos poderá ser realizado somente após aprovação do Plano de Preservação de Documentos Eletrônicos, ressalvados os procedimentos relativos a descarte de versões de documentos definidos pela Comissão de Coordenação-Geral.

Art. 28. Os autos dos processos em papel podem ser conservados total ou parcialmente em meio eletrônico.

Art. 29. A conversão de autos em papel para o meio eletrônico envolve, necessariamente, a certificação digital que garanta a fidedignidade da versão eletrônica das peças processuais digitalizadas e deve observar os procedimentos definidos em normativo específico.

Parágrafo único. Ato do Presidente pode indicar data para início da conversão sistemática de processos em papel para o meio eletrônico.

CAPÍTULO V

DA COMUNICAÇÃO ELETRÔNICA DE ATOS PROCESSUAIS

Art. 30. Fica incluído o §4º no art. 3º da Resolução-TCU nº 170, de 30 de junho de 2004, nos seguintes termos:

"Art. 3º (...)

(...)

§4º O uso do correio eletrônico deve observar os procedimentos definidos em ato do Presidente."

Art. 31. Fica alterado e renumerado o parágrafo único, bem como incluído o §2º no art. 12 da Resolução-TCU nº 170, de 2004, nos seguintes termos:

"Art. 12 (...)

(...)

§1º O expediente citatório far-se-á acompanhar de demonstrativo de atualização de débito e, quando o valor deva ser recolhido ao Tesouro Nacional, da Guia de Recolhimento da União (GRU), devidamente preenchida com dados que não sofrerão modificações até a data indicada para pagamento.

§2º Havendo disponibilização, no Portal TCU, do demonstrativo de atualização de débito, da GRU e de mecanismo que permita, quando for o caso, a atualização dos valores neles constantes, dar-se-á por atendido o disposto no parágrafo anterior desde que essa informação conste do expediente citatório."

Art. 32. Fica alterado e renumerado o parágrafo único e incluído o §2º no art. 14 da Resolução-TCU nº 170, de 2004, nos seguintes termos:

"Art. 14 (...)

(...)

§1º O expediente será acompanhado de demonstrativo de atualização de débito e, quando o valor deva ser recolhido ao Tesouro Nacional, da GRU, devidamente preenchida com dados que não sofrerão modificações até a data indicada para pagamento.

§2º Havendo disponibilização, no Portal TCU, do demonstrativo de atualização de débito, da GRU e de mecanismo que permita, quando for o caso, a atualização dos valores neles constantes, dar-se-á por atendido o disposto no parágrafo anterior desde que essa informação conste do expediente."

Art. 33. Fica alterado o **caput** e incluído o §3º no art. 15 da Resolução-TCU nº 170, de 2004, nos seguintes termos:

"Art. 15. A notificação para pagamento de débito ou de multa deverá conter informações sobre o acórdão condenatório e demais elementos necessários ao recolhimento da dívida, fazendo-se acompanhar, quando cabível, do demonstrativo de atualização monetária e dos respectivos juros e, sendo o beneficiário do recolhimento o Tesouro Nacional, da GRU, devidamente preenchida com dados que não sofrerão modificações até a data indicada para pagamento.

(...)

§3º Havendo disponibilização, no Portal TCU, do demonstrativo de atualização de débito, da GRU e de mecanismo que permita, quando for o caso, a atualização dos valores neles constantes, dar-se-á por atendido o disposto no **caput** quanto aos documentos que devem acompanhar a notificação, desde que essa informação conste da notificação para pagamento de débito ou de multa."

CAPÍTULO VI

DA ALTERAÇÃO DE REGRAS RELATIVAS A DOCUMENTOS E PROCESSOS EM PAPEL E EM MEIO ELETRÔNICO

Art. 34. Os §§2º e 6º do art. 5º da Resolução-TCU nº 191, de 2006, passam a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 5º (...)

(...)

§2º Devem compor os autos principais, entre outros, as instruções, pareceres, despachos, decisões monocráticas ou de colegiado, e os relatórios de fiscalização, juntados em ordem cronológica, exceto quando se referirem a solicitações ou outras matérias a serem submetidas à apreciação pelo TCU, que deverão ser inseridos nos respectivos anexos.

(...)

§6º Quando o anexo for criado para abrigar solicitação, essa condição deverá ser realçada na respectiva etiqueta, em local apropriado."

Art. 35. Fica revogado o §7º do art. 5º da Resolução-TCU nº 191, de 2006.

Art. 36. Ficam alterados os §§1º e 2º do art. 12 da Resolução-TCU nº 191, de 2006, nos seguintes termos:

"Art. 12 (...)

§1º A correspondência oficial de natureza sigilosa ou dirigida a autoridade será encaminhada fechada ao respectivo destinatário, com indicação, no envelope, do número de registro no sistema informatizado, cabendo à unidade do destinatário, se for o caso, a conversão para o meio eletrônico.

§2º A correspondência de natureza sigilosa sem identificação da unidade destinatária será aberta pelos chefes dos setores de que trata o **caput** e encaminhada à unidade competente em envelope lacrado com a indicação de sigilo e do respectivo número de registro, cabendo à unidade do destinatário, se for o caso, a conversão para o meio eletrônico".

Art. 37. Fica alterado o inciso IV do §2º do art. 16 da Resolução-TCU nº 191, de 2006, nos seguintes termos:

"Art. 16 (...)

(...)

§2º (...)

(...)

IV – vermelha: recurso e matéria urgente, independentemente da natureza do processo, conforme previsto no art. 159 do Regimento Interno e nesta Resolução;"

Art. 38. Fica alterado o §5º e incluído o §6º no art. 44 da Resolução-TCU nº 191, de 2006, nos seguintes termos:

"Art. 44 (...)

(...)

§5º Na hipótese de o processo de fiscalização ou de tomada de contas especial que houver motivado a interposição do recurso tratar de fatos relativos a mais de um exercício, deve-se buscar a reprodução dos documentos que fundamentam a proposta ou desentranhar os elementos para comporem o recurso.

§6º Havendo outras questões que envolvam contas ordinárias ainda não julgadas, a matéria pertinente às contas julgadas deverá ser apartada e tratada exclusivamente no âmbito do recurso de revisão."

Art. 39. O art. 47 da Resolução-TCU nº 191, de 2006, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 47. O recurso que der entrada no TCU será encaminhado à unidade técnica responsável pelo processo objeto da deliberação recorrida, para fins de autuação de novo processo e de vinculação ao processo objeto do recurso, e enviado à Serur, com cópia eletrônica dos autos a que se refira, para exame preliminar de admissibilidade, ou ao gabinete do relator, nos casos de embargos de declaração e agravo.

§1º Quando do registro de recurso no sistema de controle de processo deverá constar, em campo específico, informação de que se encontra pendente de exame de admissibilidade.

§2º Fica dispensada a realização da cópia de que trata o **caput** quando forem eletrônicos os autos aos quais se refira o recurso.

§3º A unidade ou o gabinete responsável pelo exame do recurso poderá solicitar os autos físicos para fins de subsídio ao exame, quando estiver em papel o processo objeto do recurso."

Art. 40. O **caput** e o §4º do art. 48 da Resolução-TCU nº 191, de 2006, passam a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 48. Após efetuado o exame preliminar de admissibilidade, será realizado sorteio eletrônico de relator para o recurso, quando se tratar de recurso de reconsideração, recurso de revisão ou pedido de reexame.

(...)

§4º Nos casos em que a análise preliminar realizada pela Serur concluir tratar-se de petição que não possa ser conhecida como recurso de decisão com trânsito em julgado e que não haja viabilidade jurídica para interposição de quaisquer outros recursos, havendo delegação de competência do Presidente do TCU, caberá ao seu titular, ou a servidor a quem tiver sido subdelegada a competência, negar recebimento do pleito, restituindo a petição ao interessado."

Art. 41. O **caput** e os §§2º e 3º do art. 50 da Resolução-TCU nº 191, de 2006, passam a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 50. Realizado o sorteio a que se refere o art. 48 desta Resolução, os autos serão encaminhados ao relator para apreciação da admissibilidade do recurso.

(...)

§2º Na hipótese do parágrafo anterior, a unidade técnica de origem deverá ser cientificada em relação à parte dispositiva não alcançada pelo efeito suspensivo, com vistas ao prosseguimento da execução da decisão, observado o disposto no §1º do art. 285 do Regimento Interno do TCU, e o recurso deverá ser encaminhado à Serur para análise de mérito dos itens recorridos.

§3º Ratificando o exame prévio de admissibilidade pelo conhecimento, o Relator determinará providências para instrução, saneamento e julgamento, salvo na hipótese do recurso de revisão interposto pelo Ministério Público junto ao TCU, com fundamento no art. 35, inciso III, da Lei 8.443/1992, c/c arts. 206, §1º, e 288, §2º e §3º, do Regimento Interno, em que o processo deverá ser

encaminhado à unidade técnica responsável pela condução do processo que deu causa à reabertura das contas, para identificação dos fatos, dos responsáveis, quantificação do débito, conforme o caso, e posterior instauração do contraditório e exame de mérito, nos termos do art. 288, §3º, do Regimento Interno."

Art. 42. O §2º do art. 56 da Resolução-TCU nº 191, de 2006, passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 56 (...)

(...)

"§2º As petições autônomas procedentes do Ministério Público, devidamente acompanhadas dos elementos novos supervenientes necessários para análise dos recursos tendentes à reabertura de contas de mais de um exercício, observadas as disposições constantes nos §§2º e 3º do art. 44, formarão novos processos de recurso de revisão, nos termos desta Resolução."

Art. 43. O §4º do art. 57 da Resolução-TCU nº 191, de 2006, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 57 (...)

(...)

§4º A comunicação de que trata o parágrafo anterior deste artigo será realizada pela unidade de origem."

Art. 44. O art. 61 da Resolução-TCU nº 191, de 2006, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 61. Apreciado o recurso e realizadas as comunicações processuais devidas, o processo de recurso deve ser encerrado no sistema."

Art. 45. Fica incluído o art. 62-A na Resolução-TCU nº 191, de 2006, nos seguintes termos:

"Art. 62-A. O atendimento às solicitações de informação ou de cópia, de informação para subsidiar ação judicial, ou de certidão ou informações para defesa de interesses particulares, coletivo ou geral, deve ser realizado, preferencialmente, por meio eletrônico.

§1º A concessão de vista e de cópia dos autos será realizada em meio eletrônico, salvo por impossibilidade técnica.

§2º Para os fins a que se refere este artigo, pode ser gerada cópia eletrônica dos autos em papel mediante digitalização, observados os procedimentos definidos em normativo específico.

§3º A concessão de vista e de cópia dos autos, para atender solicitação de pessoa que não disponha de solução de tecnologia da informação compatível com aquela utilizada pelo TCU, deve ser realizada preferencialmente por meio de mídia eletrônica, que conterá, necessariamente, as peças processuais e os respectivos dados indispensáveis para identificar a organização processual ou, na impossibilidade de uso da mídia, por meio de cópia dos autos em papel."

Art. 46. O §3º do art. 2º da Resolução-TCU nº 175, de 2005, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 2º (...)

(...)

§3° Nos casos em que não for possível a definição do relator, pelo critério estabelecido no **caput**, bem como a realização de sorteio automático mediante solução de tecnologia da informação, a documentação será autuada e os autos encaminhados à Secretaria das Sessões, para sorteio de relator, observados os procedimentos definidos em ato do Presidente."

Art. 47. O **caput** e §1º do art. 36 da Resolução-TCU nº 175, de 2005, passam a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 36. O sorteio de relator observará os procedimentos definidos em ato do Presidente.

§1º Havendo urgência, poderá ser realizado sorteio a qualquer tempo, durante o horário de funcionamento do TCU, em consonância com o disposto no ato a que se refere o **caput**."

CAPÍTULO VII

DAS DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 48. Incumbe ao Presidente, a partir de proposta formulada pelo Comitê de Segurança da Informação e examinada pela Comissão de Coordenação Geral, aprovar Plano de Continuidade de Negócios relativo ao e-TCU.

§1º O Plano de que trata o **caput** deve conter, entre outros elementos, mecanismos de redundância de dados e plano de contingência, de modo a garantir a continuidade das atividades do Tribunal e o retorno à situação de normalidade em caso de desastre ou falhas nos recursos que suportam o e-TCU.

§2º O plano de contingência relativo à funcionalidade do processo eletrônico do e-TCU deve ser submetido ao Presidente até dezembro de 2010.

Art. 49. Compete às Secretarias de Infraestrutura de Tecnologia da Informação e de Soluções de Tecnologia da Informação prover a contínua atualização tecnológica necessária à implantação plena e efetiva dos serviços previstos para o e-TCU.

§1º Compete às secretarias a que se refere o **caput** adequar as soluções tecnológicas do Tribunal aos requisitos definidos pelas unidades gestoras das funcionalidades que compõem o e-TCU.

§2º A infraestrutura de tecnologia da informação específica para preservação e recuperação de grandes volumes de documentos eletrônicos deve ser provida pela Secretaria de Infraestrutura de Tecnologia da Informação até dezembro de 2011.

§3º A atualização tecnológica deve privilegiar o provimento de equipamentos e soluções de tecnologia da informação que mais preservem a saúde dos usuários.

Art. 50. Ato do Presidente disporá sobre a gestão documental no TCU com a indicação de requisitos específicos ao meio eletrônico, a partir de proposta formulada pela Comissão Permanente de Avaliação de Documentos e examinada pela Comissão de Coordenação Geral até dezembro de 2010.

Art. 51. A alocação de pessoas e os meios administrativos necessários ao eventual funcionamento do e-TCU em horário distinto daquele do expediente do Tribunal devem ser definidos em normativo específico, a partir de proposta formulada pelo Comitê de Gestão de Pessoas.

Art. 52. Decorridos três anos da entrada em vigor desta Resolução, o Comitê de Gestão de Pessoas deve apresentar proposta de revisão das atribuições dos cargos efetivos que compõem o Quadro de Pessoal do TCU, constantes da Resolução-TCU nº 154, de 4 de dezembro de 2002, de modo a contemplar a evolução dos perfis profissionais requeridos em razão da implantação de funcionalidades do e-TCU e da consequente alteração dos processos de trabalho correlatos.

Art. 53. Os atos processuais e demais ações realizadas no âmbito de processos e documentos eletrônicos terão seus registros mantidos nas bases corporativas para fins de auditoria, observado o prazo de retenção das informações disposto em ato do Presidente.

Art. 54. Ficam convalidados os atos praticados por meio eletrônico até a data de início da vigência desta norma, relativos à solução de tecnologia da informação do processo eletrônico administrativo e às demais funcionalidades previstas no e-TCU, desde que sua finalidade tenha sido alcançada.

Art. 55. O uso inadequado do e-TCU fica sujeito à apuração de responsabilidade penal, civil e administrativa, na forma da legislação em vigor.

Art. 56. Os casos omissos relativos à assinatura eletrônica das deliberações do Tribunal serão resolvidos pelos respectivos Presidentes dos Colegiados, dando-se ciência ao Presidente do TCU, para fins de uniformização de procedimentos.

Art. 57. Fica o Presidente autorizado a expedir os atos necessários à operacionalização desta Resolução e a dirimir os casos omissos, ressalvado o disposto no artigo anterior.

Art. 58. Ficam revogadas a Resolução-TCU nº 228, de 21 de outubro de 2009, e a Portaria-TCU nº 118, de 29 de abril de 2010.

Art. 59. Esta Resolução entra em vigor em 31 de agosto de 2010, à exceção dos arts. 34, 35, 37 a 44, cuja vigência inicia-se no primeiro dia útil de 2011.

Parágrafo único. Ato do Presidente disporá sobre o tratamento processual a ser dado a recursos, no âmbito do TCU, no período compreendido entre a entrada em vigor desta Resolução e 31 de dezembro de 2010.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 4 de agosto de 2010.

VALMIR CAMPELO
na Presidência

ANEXO VI DA ATA Nº 28, DE 4 DE AGOSTO DE 2010
(Sessão Ordinária do Plenário)

PROCESSO ORIUNDO DE SESSÃO EXTRAORDINÁRIA DE CARÁTER RESERVADO (Regimento Interno, artigos 15, 16, 95, inciso VI, 105 a 109, 133, incisos VI e VII, 141, §§ 1º a 6º e 8º, 67, inciso V e 126).

Acórdão nº 1928, adotado no processo nº TC-012.016/2010-1, apresentado pelo Ministro José Jorge, na Relação nº 36/2010.

RELAÇÃO Nº 36/2010 – Plenário
Relator – Ministro JOSÉ JORGE

ACÓRDÃO Nº 1928/2010 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 1º, inciso XVI, 53 a 55 da Lei n.º 8.443, de 16 de julho de 1992, c/c os arts. 143, inciso III, 234 a 236 do Regimento Interno, em conhecer da denúncia a seguir relacionada, para, no mérito, considerá-la improcedente, retirar a chancela de sigilo que recai sobre os autos e arquivar o processo, dando-se ciência desta deliberação ao interessado, de acordo com os pareceres emitidos nos autos:

1. Processo TC-012.016/2010-1 (DENÚNCIA)
1.1. Interessado: Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei n. 8.443/1992)
1.2. Entidade: Município de Capela/SE
1.3. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo – SE (SECEX-SE)
1.4. Advogado constituído nos autos: não há.
1.5. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

Ata n° 28/2010 – Plenário
Data da Sessão: 4/8/2010 – Extraordinária de Caráter Reservado